



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

Gestão de Segurança Pública e cidades: o papel dos Municípios no combate à violência

Claudio Alberto Gabriel Guimarães

Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais

Área de especialização em Gestão de Segurança

Orientação científica:

Prof. Doutor Sergio Ricardo Costa Chagas Felgueiras
ISCPSI

Setembro, 2019



Estabelecimento de Ensino:	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
Curso:	Mestrado em Ciências Policiais
Orientador:	Professor Doutor Sérgio Ricardo Costa Chagas Felgueiras
Título:	Gestão de Segurança Pública e cidades: o papel dos Municípios no combate à violência
Autor:	Claudio Alberto Gabriel Guimarães
Local de Edição:	Lisboa
Data de Edição:	setembro de 2019

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, elaborada sob a orientação do Professor Doutor Sérgio Ricardo Costa Chagas Felgueiras.

EPÍGRAFE

Se um homem define uma situação como real, ela se torna real em suas consequências.

Thomas (1923).

Em memória da minha mãe.

AGRADECIMENTOS

A Andrea.

Ao meu orientador, Professor Doutor Sérgio Ricardo Felgueiras.

Ao Ministério Público do Estado do Maranhão

Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna - ISCPSI, pela formação e acolhimento nas pessoas de seus docentes e funcionários.

Aos colegas da turma, pela partilha de conhecimento.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
CAOP	Centro de Apoio Operacional
CAP	Chicago Area Project
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Cidadã
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública

RESUMO

Guimarães, Claudio Alberto Gabriel. Gestão de Segurança Pública e cidades: o papel dos Municípios no combate à violência. 100 f. Dissertação de Mestrado – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna - ISCPSI, Lisboa, Portugal.

Pretendemos com este trabalho investigar e resgatar os aportes teóricos que indicam o espaço urbano como fator inibidor ou potencializador da atividade criminosa, dependendo do seu nível de organização social e urbanística na perspectiva da Escola de Chicago. Para tanto optamos, inicialmente, pelo resgate dos fundamentos do controle social exercido pelo Estado, definindo os limites da ordem pública oriunda de tal controle e investigando o alcance que as políticas públicas podem desempenhar em tal mister. O objetivo geral da presente pesquisa é, a partir de estudos de pesquisadores brasileiros, averiguar a pertinência da inter-relação entre desorganização social, desorganização urbana e criminalidade no país, o que leva à seguinte problematização: Existe relação entre espaços da cidade desorganizados social e urbanisticamente e o cometimento de delitos? Por fim, serão estudadas as previsões legais, a partir da Constituição brasileira, acerca do desenvolvimento de políticas públicas em tal âmbito, como forma de combate à violência apontada pela pesquisa como setorizada social e espacialmente. Os métodos adotados foram: o de abordagem indutivo e o método de procedimento o monográfico; a técnica de pesquisa utilizada estritamente a bibliográfica, consequentemente, os dados utilizados os que constantes nos trabalhos referidos e que acabaram por apontar como hipótese a plausibilidade na ligação entre desorganização social, desorganização urbana e criminalidade sugerindo, de forma conclusiva mas não exaustiva, a necessidade de implementação de políticas públicas inclusivas, principalmente no âmbito dos municípios, que ataquem os problemas inter-relacionados acima expostos, como forma de combate às violências que destas se originam: a estrutural e a criminal.

Palavras-Chave: Escola de Chicago; desorganização social, desorganização urbana; políticas públicas; criminalidade.

ABSTRACT

Guimarães, Claudio Alberto Gabriel. Public Safety management and cities: the role of municipalities in combating violence. 100 p. Masters dissertation – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna - ISCPSI, Lisbon, Portugal.

The aim of this work is to investigate and recover the theoretical contributions that indicate the urban space as an inhibiting or potentiating factor of the criminal activity, depending on its level of social and urban planning in the perspective of the Chicago School. Initially, it was decided to rescue the foundations of social control exercised by the State, defining the limits of the public order coming from such control and investigating the reach that public policies can play in such a task. The general objective of the present research is, from studies of Brazilian researchers, to investigate the pertinence of the interrelationship between social disorganization, urban disorganization and crime in the country, which leads to the following problematization: urbanism and the commission of crimes? Finally, we will study the legal predictions, based on the Brazilian Constitution, on the development of public policies in this scope as a way of combating violence pointed out by the research as socially and spatially sectorized. The methods adopted were: the inductive approach and the monographic procedure method; the research technique used strictly the bibliographical, consequently, the data used in the mentioned works and which eventually hypothesized the plausibility in the link between social disorganization, urban disorganization and criminality suggesting, in a conclusive but not exhaustive way, the necessity of implementing inclusive public policies, especially within the municipalities, that attack the interrelated problems described above, as a way of combating the violence that originates from them: structural and criminal.

Keywords: Chicago School; social disorganization, urban disorganization; public policy; crime.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	I
SIGLAS E ABREVIATURAS	II
RESUMO.....	V
ABSTRACT	VI
ÍNDICE.....	VII
INTRODUÇÃO.....	9
2. CAPÍTULO I: CONEXÕES NECESSÁRIAS NO ÂMBITO DA DISCIPLINA EM SOCIEDADE: ESTADO, ORDEM E CONTROLE SOCIAL	16
2.1 Dos fundamentos do Controle Social Formal. A justificação da ordem e a legitimação de seus instrumentos de efetivação	16
2.2 As várias faces da ordem: limites, meios e fins do controle social formal.....	36
2.3 Políticas Públicas preventivas como instrumentos de Política Criminal: em busca da efetivação do controle social formal na ambiência do Estado Democrático de Direito.....	46
3. CAPÍTULO II: DESORGANIZAÇÃO SOCIAL, DESORGANIZAÇÃO URBANA E CRIMINALIDADE: APORTES TEÓRICOS DA ESCOLA DE CHICAGO	54
3.1 Uma introdução à Sociologia da Escola de Chicago	54
3.2 Das interconexões entre desorganização social, desorganização urbana e criminalidade.....	60
4. CAPÍTULO III: ESPAÇOS URBANOS, VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E VIOLÊNCIA CRIMINAL NO BRASIL. PERTINÊNCIA TEÓRICA DA ESCOLA DE CHICAGO?	67
4.1 A realidade da criminalidade determinada espacialmente no Brasil: uma introdução ao problema.....	67
4.2 Desorganização social, desorganização urbana e criminalidade. A posição da doutrina brasileira.....	72

ÍNDICE

5. CAPÍTULO IV: O MUNICÍPIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REORGANIZAÇÃO SOCIAL E URBANA COMO INSTRUMENTOS DE SOCIALIZAÇÃO E COMBATE À CRIMINALIDADE	81
5.1 Políticas Públicas e a Constituição brasileira de 1988.....	81
5.2 Do incremento das Políticas Públicas de Municipalização da Segurança Cidadã.....	86
V. CONCLUSÃO	97
BIBLIOGRAFIA	102

1. INTRODUÇÃO

A história da humanidade é marcada por grandes êxodos, não sendo, portanto, algo recente o fenômeno do deslocamento de um grande contingente de pessoas dentro e fora de determinadas fronteiras nacionais – o que está intimamente relacionado às dimensões territoriais do país –, pelos mais variados motivos, que vão desde catástrofes naturais, geralmente acompanhadas por fome e doenças até, mais comumente, a guerra.

É bem sabido que o Brasil é um país continental e que nas últimas décadas tem sido marcado, também, por um intenso fluxo migratório. Entretanto, tal deslocamento destes contingentes humanos está a ocorrer mais acentuadamente dentro das próprias fronteiras e por motivos que nada têm a ver com a guerra ou catástrofes naturais, embora não se possa afastar a hipótese das doenças e da fome, vez que ainda são encontrados no país rincões caracterizados pela extrema pobreza, cujas consequências, além das já descritas, se estendem pelas esferas das prestações públicas básicas que devem ser garantidas pelo Estado.

Desse modo, podemos aventar como hipótese que as principais causas da intensa migração interna brasileira está ligada às questões de ordem social e urbana, o que pode ser comprovado pelo hiato existente entre o previsto como direitos fundamentais nessa área da Constituição Federal e aquilo que permeia a realidade de grande parte da população do país.

Tal movimento migratório – independentemente das acaloradas discussões teóricas existentes sobre suas razões –, como é de praxe, traz a reboque várias consequências e uma das mais desfavoráveis ao país é o inchaço das cidades com maior estrutura urbana e, portanto, com maior número de habitantes, normalmente localizadas próximas às áreas industrializadas e com intenso fluxo no setor de serviços.

A razão de tal concentração populacional talvez tenha sua explicação nos próprios cânones do urbanismo moderno, vez que também é por demais conhecido o quadro fundacional deste, disposto na Carta de Atenas do ano de 1943, que aponta o caminho da organização e interação dos espaços comuns à cidade – zoneamento com distribuição programática –, que devem se constituir em setores distintos de moradia, trabalho, lazer e circulação, como a melhor forma para que seus habitantes garantam a fruição das vantagens que a convivência coletiva planejada possa assegurar.

Por evidente que, pelos mais variadas razões, nem todas as cidades, ou mesmo a maioria destas no Brasil, conseguiram se estruturar nesse sentido, existindo na realidade uma

profunda carência de infraestrutura urbana no país.

Desta forma, uma considerável parcela da população brasileira tem deixado as áreas mais carentes de recursos, mormente as rurais, locais onde existe um profundo déficit de organização urbanística e, conseqüentemente, menores possibilidades de acesso às benesses dos grandes centros urbanos, como moradia, emprego, lazer, assistência de saúde, transporte público, saneamento básico, água encanada, eletricidade, dentre outros direitos constitucionais básicos, em direção às grandes cidades na busca por uma melhor qualidade de vida.

Tal quadro tem levado o país a um fenômeno conhecido por favelização, que é a criação de áreas habitadas não planejadas urbanisticamente – áreas naturais –, marcadas por uma intensa desorganização social e urbana, onde os níveis de violência são acentuados e seus moradores, via de regra, pertencentes aos estratos sociais menos favorecidos da população.

As favelas brasileiras, por conseguinte, em razão de uma complexidade de fatores, atualmente, são estigmatizadas como territórios do crime, local privilegiado para a consecução das mais variadas atividades ilícitas, onde as organizações criminosas mantêm seus quartéis-generais e pessoas do povo são vistas em plena luz do dia portando armamentos pesados de guerra, como fuzis Kalashnikov, AR-15 e metralhadoras .50.

A dissertação que agora se inicia objetiva, precipuamente, investigar as razões pelas quais as pessoas em tal ambiência estão mais propensas a cometerem determinados tipos de delito, contribuindo para o desolador quadro da crescente criminalidade no Brasil, assim como, em uma linha pragmática, indicar caminhos que possam ajudar na solução de tão difícil problema.

Com o recorte temático que leva à averiguação da pertinência na inter-relação entre desorganização social, desorganização urbana e criminalidade no país, propomos a seguinte problematização: existe relação entre espaços da cidade desorganizados social e urbanisticamente e o cometimento de delitos?

Em busca do alcance de tão complexo desiderato, necessário se faz resgatar determinados aspectos do controle social formal exercido pelo Estado, a partir mesmo dos fundamentos do direito de punir, abordando as questões de justificação e legitimação, dando ênfase à investigação dos limites impostos à ordem política perante o disciplinamento da sociedade.

Nessa senda, imprescindível delimitarmos o que é almejado quando se fala em garantia da ordem pública, da ordem social, enfim, quando se está a discutir questões de

segurança pública para que possamos alcançar o patamar no qual, a partir do até então construído, discutir quais as melhores políticas públicas que devem ser implementadas para o alcance dos mandamentos constitucionais atinentes à tal matéria.

De ver-se desde logo, pois, no que pertine à metodologia adotada na presente dissertação, que o método de abordagem utilizado será o indutivo, visto que se trata de pesquisa desenvolvida no campo teórico-interpretativo da realidade, partiremos daquilo por demais conhecido, sem estar adstrito a consensos, para chegarmos a ilações até então não realizadas; pela via do argumento, dessarte, buscaremos ampliar o que está estabelecido, rumando do conhecido para o desconhecido, do particular para o geral, com o objetivo último de elaborar uma forma de conhecimento que ultrapasse necessariamente o já estabelecido pelo senso comum¹.

Utilizando como padrão para referências as normas da ABNT, sempre alicerçados na técnica de pesquisa bibliográfica, buscando uma ampla revisão das obras clássicas, assim como do que mais recentemente foi escrito sobre o assunto, adotamos como método de procedimento o monográfico, com a abordagem de um único tema, o que não impede um necessário e profícuo diálogo interdisciplinar, com contribuições oriundas da Ciência Política, da Filosofia, da Criminologia, da Geografia, da Epistemologia e da Sociologia.

A teoria de base encontra-se profundamente alicerçada em um viés de conhecimento especificamente construído a partir de aprofundados estudos no âmago das cidades, ou seja, o trabalho que agora se inicia será desenvolvido sob a perspectiva adotada pela sociologia desenvolvida na Universidade de Chicago para explicar os motivos pelos quais determinados crimes são cometidos e, conseqüentemente, sob a mesma perspectiva, a melhor maneira para enfrentar tais situações.

Por conseqüência, para dar sustentação à presente temática, imprescindível o rompimento com categorias tradicionais do Direito Penal, pautadas em perspectivas naturalistas ou ontológicas para explicação da prática delitiva e, assim, para nós, conceitos como os de desorganização social, desmoralização, assimilação, aculturação, ecologia

¹ A escolha do método indutivo deve-se ao entendimento teórico majoritário, segundo o qual, um sistema dedutivo, uma vez completos os axiomas que o põem em movimento, não admite acréscimos, inovações, aquilo que já é conhecido nada pode ser acrescentado de novo. Tal método de abordagem é utilizado quando se busca maiores explicações sobre um fenômeno, algo já contido nas premissas, mas ainda não percebido. Diferentemente da indução, é vedado acrescentar novas inferências, informação nova, dado que as conclusões estão, desde um primeiro momento, contidas nas premissas, o que significa que nada pode chegar de fora uma vez iniciado o mecanismo. Maior aprofundamento nas questões metodológicas, cfr. Bachelard (1999), Marconi e Lakatos (2000), Oliveira (2001), Leite (2001) e Pasold (2002).

espacial, ecologia humana, dominância, sucessão, competição, dentre tantos outros, acabaram por desvelar um novo paradigma sobre o problema da criminalidade urbana, conferindo ao conjunto do saber produzido pelos sociólogos de Chicago o status de Escola científica².

No que pertine ao eixo principal da presente temática, a Escola Sociológica de Chicago dando ênfase aos estudos das e nas cidades³, sistematiza que, em geral, o crime é um produto da desorganização social e urbana, resultado de problemas institucionais tanto na esfera pública quanto na privada, sustentando em tal linha de raciocínio que o crime se origina de déficits na esfera do controle social informal – família, escola, laços comunitários, religião, etc. – e na esfera da urbanização – áreas urbanas sujas, fétidas, degradadas, abandonadas pelo poder público, etc. – e não uma patologia individual⁴.

Por essa via de entendimento, os pesquisadores de Chicago, no início do século XX, acabaram por abrir uma nova via de entendimento no campo de estudos da criminalidade, influenciando desde então inúmeras pesquisas e ampliando as possibilidades de investigação científica em um ramo da ciência que hoje viria a ser conhecido como “Criminologia Urbanística”⁵.

Centrando o foco nas pesquisas de campo, privilegiando o empirismo pela via da pesquisa qualitativa, os referidos sociólogos, ao estudarem o crime, perceberam que os ambientes socialmente desorganizados estavam fortemente encravados em locais com deficiências no planejamento e desenvolvimento urbanos, configurando-se como as áreas onde as estatísticas apontavam os maiores índices de cometimento de determinados tipos de crimes, mormente os violentos.

Com o objetivo de investigar a pertinência mínima dos fundamentos teóricos da sociologia produzida na Universidade de Chicago sintetizados acima, ou seja, buscar algum

² Não vamos entrar no mérito das profundas e intensas discussões acadêmicas sobre a pertinência da atribuição de tal status. Becker (1996) aborda o tema, fazendo a distinção entre Escolas de Pensamento e Escolas de Atividade. Coulon (1995, p. 7) tem o seguinte entendimento: “Por ‘Escola de Chicago’ costuma-se designar um conjunto de trabalhos de pesquisa sociológica realizados no período compreendido entre 1925 e 1940, por professores e estudantes da universidade em Chicago. [...] Nem sempre se trata, é claro, de uma corrente de pensamento homogênea, com uma abordagem teórica comum, mas, apesar disso a Escola de Chicago apresenta diversas características que sem dúvida lhe conferem uma grande unidade e lhe atribuem um lugar particular e distinto na sociologia americana”.

³ Um dos mais renomados sociólogos de Chicago, Park (1967, p. 12) percebia a cidade como um laboratório para a investigação da vida social. Nas suas próprias palavras “hoje, o mundo inteiro ou vive na cidade ou está a caminho da cidade; então, se estudarmos as cidades, poderemos compreender o que se passa no mundo”.

⁴ Um dos mais completos e atualizados estudos sobre a Universidade de Chicago, contendo 1.221 páginas, pode ser encontrado em Boyer (2015).

⁵ Nesse sentido, cfr., Iennaco e Moura (2016) e, por todos, Garcia-Pablos de Molina (1999).

indicativo de plausibilidade de que a desorganização social está intimamente relacionada à desorganização urbana e que ambas contribuem para um considerável índice de criminalidade no Brasil, levamos a efeito uma ampla revisão bibliográfica sobre a temática em estudos realizados por pesquisadores brasileiros tendo como objeto espaços urbanos localizados no país.

Por fim, e seguindo a linha pragmática, também desenvolvida pelos sociólogos da Escola de Chicago, intentamos, a partir da Constituição Federal brasileira de 1988, encontrar soluções para o problema apresentado⁶, vez que nesta Carta Magna houve uma ampliação do reconhecimento dos direitos fundamentais, o que de certa forma contribui para que a sociedade exija a elaboração e realização de políticas públicas, isto é, que o conjunto de leis voltadas para a garantia dos direitos sociais seja efetivado e não se configure apenas como mera formalidade legislativa.

Nesse caminhar e partindo do entendimento segundo o qual as possibilidades e os atores relacionados ao desenvolvimento de políticas públicas acabam por se configurar como um campo deveras complexo e extenso, em razão mesmo das características dos problemas aqui apontados como gênese de comportamentos criminosos, assim como, do âmbito de competência mais próximo dos cidadãos e com maior probabilidade de eficiência e eficácia para enfrentamento das violências pela via das políticas públicas não repressivas, adotamos como o espaço institucional mais apto para tal enfrentamento o das municipalidades.

Assim sendo, este estudo propõe, sobretudo, uma reflexão e análise acerca da possível consequência da adoção de políticas públicas municipais de abrangência social como mecanismo na prevenção e combate da criminalidade, tendo em vista que, por meio da efetivação de instrumentos capazes de diminuir as profundas desigualdades sociais que se refletem por meio da desorganização social e urbana, em respeito mesmo aos princípios contidos no bojo da Constituição da República Brasileira, é que se poderá – também e quem sabe, principalmente –, fora do contexto reativo/repressivo, buscar soluções para a crescente onda de violências estrutural e criminal que estão a assolar o país.

Em relação à disposição de ideias, metodologicamente, nos filiamos ao entendimento, segundo o qual, um plano de trabalho deve ser conciso e equilibrado, devendo

⁶ A partir da filosofia da Escola Pragmática, segundo a qual o sentido de uma ideia deve corresponder ao conjunto de seus desdobramentos práticos, entende-se que o estudo sobre as causas do crime refletirá, de maneira direta, no campo das políticas criminais a serem desenvolvidas, contribuindo para que as mesmas sejam pensadas de maneira mais realista e, portanto, com maiores possibilidades de alcance dos fins propostos.

tal posicionamento ser refletido no índice ou sumário que, de maneira objetiva, precederá aquilo que virá a ser revelado, quando da leitura do texto. A partir de tal entendimento, dividimos este trabalho em quatro capítulos, com não mais que três subdivisões em cada um deles.

Inicialmente, através de uma abordagem histórica, apresentamos os fundamentos gerais do controle social formal exercido pelo Estado, enfrentando, pois, uma das temáticas mais controversas no âmbito da disciplina social que é a da legitimidade do Estado em sede de *jus puniendi*.

Assim sendo, investigamos os fundamentos correlacionados à justificação e à legitimação do direito de punir, avançando às questões da abrangência da ordem social, com os necessários limites para imposição da ordem pública e, encerrando o capítulo, apresentamos o estudo sobre os requisitos que devem ser lavados em consideração para o desenvolvimento das necessárias políticas públicas que garantam a almejada disciplina social.

No segundo capítulo encontra-se o referencial teórico, a teoria que embasa todo o pensamento exposto no presente trabalho, no qual serão abordados os aportes teóricos desenvolvidos desde o início do século passado pela Escola Sociológica de Chicago.

Almejamos, pois, através do que produzido por seus pesquisadores aprofundar o conhecimento sobre uma das vertentes teóricas explicativas acerca das causas do crime – no nosso entender absolutamente atual e consistente –, assim como, das estratégias pertinentes para enfrentamento de tal problema que está a desafiar as possibilidades de uma convivência social minimamente pacífica nos dias atuais.

Ultrapassada essa fase, no terceiro capítulo, como forma de contextualização mais específica do problema da criminalidade aqui estudado e da especialização quando da elaboração de políticas públicas para enfrentamento deste, imprescindível que averiguássemos a pertinência do defendido pelos sociólogos de Chicago no contexto espacial das cidades brasileiras.

Desse modo, através de detalhada pesquisa bibliográfica, procedemos a atualização de tais informações pela via de estudos desenvolvidos por pesquisadores brasileiros exclusivamente voltados para o estudo da criminalidade nos Municípios que integram o Sistema Federativo do país.

Por fim e conseqüentemente, em sintonia a tudo quanto exposto nos capítulos precedentes e, seguindo a linha da filosofia pragmática, tão cara aos sociólogos aqui

estudados, no quarto e último capítulo, apresentamos as possibilidades de implementação do saber até então produzido, daquilo que concretamente poderá ser planejado e efetivado pelo Poder Político, em estreita sintonia com a sociedade civil, no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas que guardem absoluta proximidade com os fundamentos de um Estado Democrático de Direito.

Em busca de tal desiderato, levamos a efeito uma análise sobre a composição federativa do Brasil, com o propósito de colher subsídios sobre a melhor forma de gestão das políticas de Segurança Pública preventivas, acabando por indicar o âmbito das municipalidades como o mais profícuo para desenvolvimento de tais políticas públicas, vez que os Municípios são os órgãos federados que reúnem as melhores características, aquelas que podem ser consideradas as mais completas para o combate à violência estrutural⁷ e, conseqüentemente, à violência criminal.

Este o desafio do trabalho que se segue.

⁷ Inicialmente desenvolvida por Baratta (1999), uma definição bem atualizada de violência estrutural e adotada no trabalho que agora se inicia, pode ser encontrada em Michalowski (2010), para quem em tal definição: “estariam presentes lesões, doença ou morte devido a formas de pobreza e desigualdade, danos no ambiente de trabalho, riscos ao consumidor, poluição ambiental, sexismo, racismo e exclusão étnica, preveníveis ou facilitadas pelo Estado, e a perda da vida, saúde, recursos econômicos e autonomia devido ao neocolonialismo, ao neoimperialismo e à globalização neoliberal”.

2. CONEXÕES NECESSÁRIAS NO ÂMBITO DA DISCIPLINA EM SOCIEDADE. ESTADO, ORDEM E CONTROLE SOCIAL

2.1 – Dos Fundamentos do controle social formal⁸. A justificação da ordem e a legitimação de seus instrumentos de efetivação

A razão de existência do Estado está intimamente ligada às questões de controle social, ou seja, de disciplina da sociedade. Ao longo do tempo diversas foram as estratégias utilizadas para alcance de tal fim. Hodiernamente, o exercício do controle social formal é executado pelos órgãos⁹ com competência para exercer tal mister – Sistema Penal –, leiam-se: Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e órgãos da Execução Penal¹⁰.

Entretanto, a necessária disciplina que deve direcionar os comportamentos quando das relações imanentes a um corpo social não se desenvolveu apenas no âmbito repressivo, ou seja, na busca por uma maior segurança na vida em sociedade o cidadão aprovou que suas condutas fossem reguladas por outros meios que não exclusivamente sua vontade e as normas de cunho repressivo oriundas da autoridade estatal. Sendo assim, consolidaram-se duas grandes formas de controle social: o informal e o formal.

O primeiro se dá através de uma forma subliminar, de cidadão para cidadão, pautado na história de cada povo, nos seus costumes e tradições, sem a interferência cogente do Estado, sendo realizado pela família, pela comunidade, pela religião, pela escola, pelas empresas, dentre outras instituições não necessariamente pertencentes ou ligadas a organismos oficiais.

O segundo controle é exercido, ou deveria ser, exclusivamente pelo Estado, pelas mãos das instituições a quem preliminarmente é atribuída tal competência¹¹ por força de lei. É

⁸ A temática referente aos fundamentos do direito de punir já vem sendo trabalhada pelo autor da presente dissertação, podendo, entre outros textos, ser encontrada em maior profundidade em Guimarães (2010) e Guimarães (2013).

⁹ O Poder Legislativo e a mídia não foram incluídos nesse rol em razão da existência de profunda divergência doutrinária.

¹⁰ O Sistema Penal aqui é compreendido como o conjunto de instituições encarregado de levar a efeito o controle social formal. Tais instituições são o Poder Legislativo, as Polícias, o Ministério Público, o Poder Judiciário, os Órgãos da Execução Penal, assim como todos os órgãos que fazem parte do Sistema de Segurança Pública, como as Guardas Municipais, por exemplo. Para maior aprofundamento no tema, cfr. Andrade (2003a).

¹¹ Para Clemente (2015, p. 24), “Todo o Estado dispõe de meios coercitivos para exercer as suas funções: nenhuma autoridade pública dispensa o aparelho coercitivo, próprio ou consignado: o Estado é uma instância autoritativa. O exercício da autoridade pressupõe a faculdade de coagir – nem todo o recurso à força se revela

por necessidade de tal tipo de interferência no âmbito do controle social que surge o Direito Penal¹².

Retrocedendo um pouco no tempo podemos inferir da história da humanidade que sempre houve controle social formal¹³ – exercido por pessoas ou instituições que detinham algum tipo de poder. Assim, o que diferencia o controle social encontrado nos primórdios da história do homem do que é exercido atualmente é apenas a forma e quem o exerce. Para os fins do presente trabalho não é necessário voltarmos tanto no tempo e sim, apenas, retroceder um pouco mais, até chegarmos à formação do Estado Moderno.

Nessa medida, em sua origem, houve uma ruptura teórica com a concepção de liberdade absoluta e com a lei do mais forte, na qual o homem era reconhecido como um indivíduo totalmente livre por natureza.

Paulatinamente, então, os pensadores da época passaram a defender a ideia que postulava uma diminuição na esfera das liberdades e uma ampliação da esfera dos direitos, criando-se a ideia do contrato social, no qual os integrantes da sociedade abririam mão de parte de sua liberdade em prol da coletividade e, em troca, teriam assegurado o direito de exercer de forma plena a parcela de autonomia que ainda estava sob suas tutelas.

Assim categorias como estado de natureza, liberdade, contrato social e sociedade política, passaram a ser utilizadas para a construção de um ideário que desse sustentação à concepção de um Estado Moderno, com o foco voltado para as imprescindíveis relações a serem construídas com a sociedade civil¹⁴.

ilegítima e, muito menos, imoral. A força não se opõe à autoridade, nem a liberdade. Em certas circunstâncias, só o uso adequado da força garante a vigência das regulações essenciais à vida social.

¹² Imprescindível, desde logo, destacar a posição de grande parte da doutrina sobre o controle social formal exercido pelo Estado, que pode ser sintetizada pelas palavras de Muñoz Conde (2012, p. 25-26, tradução livre): “Dentro do controle social a norma penal e todo o sistema jurídico-penal ocupam um lugar secundário, puramente confirmador e assegurador de outras instancias muito mais sutis e eficazes. A norma penal não cria, com efeito, novos valores, nem constitui um sistema autônomo de motivação do comportamento humano em sociedade. É inimaginável um direito penal completamente desconectado das demais instâncias de controle social. Por tudo isso, se pode dizer que o direito penal não é mais que a parte visível, a mais tétrica e terrível quicá, do iceberg que representa os diversos mecanismos de controle do indivíduo na sociedade. Entretanto, não é o único, nem o mais importante”.

¹³ A existência de controle é imanente às sociedades organizadas. Mesmo antes da criação das figuras do crime e do criminoso, as sociedades já conviviam com mecanismos de controle social, muitos dos quais mais violentos que o direito penal tal qual o conhecemos hoje. Sobre o assunto, em profundidade, Foucault (2003). Uma necessária leitura crítica sobre essa temática deve ser acessada em Garland (1999).

¹⁴ Uma esclarecedora síntese histórica sobre as bases fundacionais do contratualismo pode ser encontrada em Guedes e Silva (2013), que assim se posicionam: “Os autores contratualistas preocupam-se em interpretar esse movimento político no período de gênese e consolidação do capitalismo, final do século XVII e primeira década do século XVIII. É um período que demarca a gênese da sociedade moderna, marcada pelos rebatimentos de uma nova forma de produção sob a qual se reconstruía a forma como o homem interpretava as bases de sua relação com o mundo e com os outros homens. Uma nova forma de sociedade nascia e, nela, idealizava-se a orientação da conduta

É nesse momento histórico em que os cidadãos, ao aderirem hipotética e abstratamente a tal pacto, acabam por autorizar, em um verdadeiro contrato de adesão, o Estado a zelar pela harmonia e segurança do corpo social.

Naquele momento histórico, portanto, com a promessa de garantia dos direitos sobre a propriedade privada e da validade dos contratos, defendia-se ser este o caminho para o alcance da paz social, vez que renunciando os súditos aos seus instintos de autodefesa, com a solução privada de conflitos, punha-se fim ao exercício da justiça com as próprias mãos, pacificando-se, destarte, o corpo social.

Pode-se afirmar que foi nos séculos XVII e XVIII que mais se produziu teoricamente sobre os fundamentos do Estado Moderno, com ênfase na construção de uma sociedade política, na edificação salutar das relações entre governantes e governados, com base nas premissas da liberdade e da igualdade e no limite de restrições a estas¹⁵.

Assim sendo, partir da fundamental igualdade entre os indivíduos, entendida então como uma igualdade de direitos – mesmo conjunto de faculdades e poderes – e de ampla liberdade para ordenar suas ações e dispor de suas propriedades como achasse conveniente, foram sendo introduzidos os conceitos de consentimento – para limitação da ampla liberdade –, que deveria se submeter à normas para seu exercício e de reciprocidade, no qual as limitações legais seriam cumpridas por todos.

Tais limites, portanto, traduzem-se em obrigações e só serão efetivos ou legítimos se forem recíprocos, haja vista que é sobre o consentimento dos indivíduos que se funda a restrição e, portanto, a obrigação a que vão estar ligados¹⁶.

Do consentimento para limitação das liberdades e da reciprocidade nasce a ideia de acordo ou contrato social e, o mais importante, a ideia de comunidade, que representa o conjunto de indivíduos que ganham unidade ao aderirem ao acordo. Com clara carga

e das escolhas humanas pela razão. Diante disso, diferentes perspectivas foram construídas pelos teóricos e, dentre elas, os contratualistas, para interpretar a constituição dos pactos políticos construídos à luz dos novos paradigmas emergentes nesse contexto”. Sobre o tema, cfr. Felgueiras (2009)

¹⁵ Para maior aprofundamento no tema, necessária a leitura de Hobbes (2006), Locke (1994) e Rousseau (2013).

¹⁶ Nas palavras de Rousseau (2013, p.72-73): “...uma pessoa moral, cuja vida consiste na união de seus membros, e se o mais importante de seus cuidados é o de sua própria conservação, tornasse-lhe necessária uma força universal e compulsiva para mover e dispor cada parte da maneira mais conveniente a todos.[...] A fim de que o pacto social não seja, pois, um formulário inútil, o pacto social contém tacitamente esta obrigação, que é a única que pode dar força às outras; de modo que aquele que se recusar a obedecer a vontade geral sê-lo-á obrigado por todo o corpo: o que significa apenas que será forçado a ser livre; tal é essa condição, oferecendo os cidadãos à pátria, protege-os de toda dependência pessoal; condição que promove o artifício e o jogo da máquina política, e que é a única que faz legítimas as obrigações civis, as quais seriam absurdas sem isso, tirânicas e sujeitas aos maiores abusos.

normativa, para evitar as consequências de relações destituídas de qualquer limitação, sugere-se, então, a criação de determinadas estruturas – teoria da separação dos poderes –, instituições e ordenações que possibilitassem o desenvolvimento da vida moral, social e política, configurando-se, destarte, um poder soberano¹⁷.

Desde os escritos de Maquiavel¹⁸ que já se sobressaia o entendimento sobre a importância de um poder soberano que proporcionasse segurança e proteção, a partir de relações políticas e não religiosas, o que foi reforçado por Hobbes¹⁹ que defendia intransigentemente a ideia sobre a premente necessidade de construção de uma ordem social com bases racionais, a qual tomaria por fundamento maior o livre-arbítrio dos homens, o que traria como consequência a plena transformação de indivíduos pertencentes a um estado de natureza, no qual tudo era permitido e imperava a anarquia, em súditos legais, ou seja, em cidadãos com direitos e obrigações.

Em síntese, nesse caminhar evolutivo do gênero humano o pensamento político foi sendo paulatinamente tecido com base na matéria prima fornecida pelos conceitos que refletiam a moral vigente à época, estruturado a partir das percepções do certo e do errado, do bem e do mal que emanavam do corpo social, com forte influência religiosa e que sobreviveram ao tempo – alguns denominam de direito natural – assim como, sobre a exigência de garantia da ordem social, da necessária existência de um ente que disciplinasse a sociedade, é dizer, o Estado.

Por óbvio que com o passar do tempo novas exigências de fundamentação do controle social formal foram se fazendo necessárias. Logo, os argumentos que fundamentariam a justificação e a legitimação do direito de punir foram sendo rediscutidos, repensados e ampliados.

O certo é que as discussões acerca desta temática ainda estão longe de chegar sequer a algo próximo a um consenso mínimo e, ininterruptamente, ao longo do desenvolvimento da Teoria do Estado denota-se uma constante busca pela lapidação de ideias que atendam às exigências contextuais de justificação e legitimação do exercício do poder político do Estado, podendo-se afirmar que desde os primórdios de elaboração de tal teoria,

¹⁷ Um aprofundado estudo sobre o pensamento de Hobbes pode ser encontrado em Pousadela (2006)

¹⁸ Vide Maquiavel (1979).

¹⁹ Vide Hobbes (2006, p. 47). “Que os homens cumpram os pactos que celebrem. Sem esta lei os pactos seriam vãos, e não passariam de palavras vazias; como o direito de todos os homens a todas as coisas continuaria em vigor, permaneceríamos na condição de guerra; O maior dos poderes humanos é aquele que é composto pelos poderes de vários homens, unidos por consentimento numa só pessoa, natural ou civil, que tem uso de todos os seus poderes na dependência de sua vontade: é o caso do poder de um Estado”.

desde as eras de desenvolvimento incipiente, mesmo o próprio Locke²⁰, tido por discípulo de Hobbes, ao perceber certos excessos na limitação das liberdades, achou por bem sugerir o refreamento dos poderes do Leviatã, limitando a atuação do Estado, antecipando a importância do reconhecimento dos direitos humanos na relação entre os integrantes da comunidade civil e o ente estatal, através do disposto nas normas que corporificavam o pacto social²¹.

Em síntese, o novo contrato social que estava a servir de opção à vingança privada e ao Direito Penal do terror estatua que, ao abrir mão de parcela de sua liberdade, cada cidadão delegaria apenas ao Estado o direito de penalizar aqueles que delinquissem contra um indivíduo ou contra toda a sociedade. Fazer justiça com as próprias mãos tornaria o cidadão um transgressor semelhante ao delinquente que desejaria punir, assim como excessos punitivos realizados pelo próprio Estado não teria sido alcançados pelo referido pacto.

A primeira consequência que se tira desses novos corolários, que ao longo do tempo se transformariam em princípios constitucionais, integrando de forma positivada as legislações, é que apenas as leis podem indicar o que seja conduta criminosa, assim como as penas de cada delito, e que o direito de elaborar e estabelecer as leis penais não pode ser senão da pessoa do legislador, que representa toda a sociedade ligada por um contrato social. (BECCARIA, 1993)

Dessa forma, o princípio da legalidade, tão caro a todas as nações desenvolvidas, visando uma punição mais adequada para aqueles que porventura viessem a atacar outro cidadão ou o Estado, é imanente ao direito de punir monopolizado pelo Estado e trouxe consigo a figura do legislador, que aponta, além das condutas nocivas, a punição correspondente a cada delito praticado e o modo de executá-las.

Desta feita, para regular a convivência entre os homens, estabelecem-se normas vinculantes que devem ser respeitadas pelas pessoas e o acatamento dessas normas é uma condição indispensável para a convivência em sociedade²².

²⁰ Vide Locke (1994, p. 39). “Livrar-se de semelhante força é a única segurança de preservação; e a razão ordena considerar como inimigo à própria preservação aquele que arrebatou a alguém a liberdade que a assegura, de sorte que quem tenta escravizar a outrem se põe com ele em estado de guerra”.

²¹ Uma interessante síntese sobre o pensamento de Hobbes, Locke, Rousseau, Marx e Gramsci em relação ao controle social pode ser encontrada em Silva, Ferreira e Barros (2008).

²² Cronologicamente pode-se inferir que a questão de justificação do Estado passa por fases bem nítidas. Os fundamentos do poder, portanto, inicialmente se alicerçam em dogmas religiosos para, paulatinamente, evoluírem para a racionalidade do homem até chegar ao plano da realidade, das ações do Estado, pela via do positivismo jurídico e atualmente, de maneira mais acentuada, pela via do Estado garantidor de direitos. Sobre o

A ordem jurídica emanada do Estado não é nada mais que o reflexo ou superestrutura de uma determinada ordem social incapaz, por si mesma, de regular a convivência de um modo organizado e pacífico, sem a utilização de meios repressivos e punitivos que são imanentes a tal ordem jurídica²³. Assim sendo, caso as sociedades organizadas porventura consigam chegar a um estágio em que a ordem social seja autossuficiente, poder-se-á prescindir da ordem jurídica e do Estado. (MUÑOZ CONDE, 2005)

Barreto (1926) detalhando seu pensamento sobre as bases fundamentais do controle social entende que o direito de punir, como em geral todo o direito, como todo fenômeno da ordem física ou moral, deve sim um ter um princípio, mas que deve se constituir como um princípio histórico, isto é, um primeiro momento na série evolutiva do sentimento que se transforma em ideia e do fato que se transforma em direito, vez que todo sistema de forças busca um estado de equilíbrio e com a sociedade não seria diferente.

Assim sendo, como as relações que permeiam a sociedade caracterizam claramente um sistema de forças, esta tem que buscar meios que proporcionem uma necessária estabilização e como tal, busca um estado de equilíbrio que vai encontrar exatamente no direito posto²⁴.

Heller (1968) nos parece avançar bem na questão quando afirma que o Estado está justificado enquanto representa a organização necessária para garantir o direito de uma determinada etapa de sua evolução, baseado no preceito jurídico que é alicerçado moralmente no princípio ético do direito. Por conseguinte, o princípio ético do direito transmuda-se em preceito jurídico, trazendo consigo a força cogente da norma positiva²⁵.

tema, cfr. Bonavides (1998), que compartimentaliza a questão da legitimidade em três vertentes: Filosófica, Sociológica e Jurídica,

²³ Para Valente (2015, p. 66-67): “A legitimidade jurídica deve ser a expressão da legitimidade sociológica que fundamenta e justifica a norma penal como uma construção abstrata – fática, valorativa e jurídica -, como reflexo da e na realidade criminal, necessária à tutela mais drástica de bens jurídicos individuais e supra individuais”. Sobre o tema, cfr., Muñoz Conde (2012).

²⁴ Especificamente sobre o direito de punir, Barreto (1926, p. 112) entende que: “Podem frases teóricas encobrir a verdadeira feição da coisa, mas no fundo o que resta é o fato incontestável de que punir é sacrificar, - sacrificar no todo ou em parte o indivíduo ao bem da comunhão social – sacrifício mais ou menos cruel, conforme o grau de civilização deste ou daquele povo, nesta ou naquela época dada, mas sacrifício necessário que, se por um lado não se acomoda à rigorosa medida jurídica, por outro lado também não pode ser abolido por efeito de um sentimentalismo pretendido humanitário, que não raras vezes quer ver extintas por amor da humanidade coisas, sem as quais a humanidade não poderia talvez existir”.

²⁵ Para pontuar melhor o pensamento de Heller (1968, p. 266), necessária a transcrição seguinte: “Ao falar aqui de direitos, referimo-nos, em primeiro lugar, aos princípios morais do direito que constituem a base das normas jurídicas positivas. É imanente a todos estes princípios, cuja validade ideal há de ser suposta, a exigência de uma validade social. Tão-somente como algo que ao mesmo tempo é ser e dever ser tem, em geral, um sentido o dever

Ultrapassada a fase de concretização do Estado como detentor exclusivo da produção de normas de controle social, assim como detentor do monopólio do direito de punir, os pensadores passaram a dar mais ênfase às questões de fundamentação, justificação e legitimação do exercício do controle social formal, para que os riscos do excesso punitivo ou a utilização política do Direito Penal, como visto na já ultrapassada fase do Estado Absolutista, não voltassem a acontecer.

Para enfrentamento de tal temática no presente momento, importante que seja feito um esclarecimento semântico, para que não sejam confundidas as esferas de aplicação dos recorrentes termos a serem utilizados na apreciação deste tema²⁶.

Assim entendendo, utilizaremos o termo fundamentação como base ou substrato inerente ao que se quer justificar ou legitimar, em outras palavras, não existe possibilidade de justificação ou legitimação do que quer que seja sem que se apresentem fundamentos para tal, sem que haja um discurso cientificamente construído com tal finalidade.

Os fundamentos ou argumentos basilares expostos no âmbito político, por exemplo, buscam justificar e/ou legitimar aquilo a que se propõem, posto que, todo e qualquer fundamento é a motivação, a razão de ser apresentada para justificar determinadas atitudes de poder que, se procedentes, acabam por conferir legitimidade a tais atitudes.

As Constituições Federais hodiernamente se configuram como as grandes indicadoras e filtros de procedência dos fundamentos jurídicos e políticos apresentados para justificar o exercício do poder, mormente na produção legislativa, seara na qual se deve sempre buscar a conciliação entre os direitos e garantias individuais e as liberdades públicas, entre os interesses do cidadão e os da coletividade.

Um poder que se pretende justificado deve reunir, dessarte, as qualidades da justificação formal, vista nos sistemas democráticos como o direito de votar e ser votado,

ser de tais princípios do direito; não se contentam com possuir uma validade de caráter ideal, absoluto, mas aspiram a agir também como preceitos jurídicos até onde seja possível”.

²⁶ O seguinte texto de Silvestre (2008, p. 69) retrata bem a preocupação com utilização indistinta dos termos, senão vejamos: “O problema das obrigações constitucionais – normas programáticas - repousa na efetividade de seus comandos o que, consequentemente, lança uma reflexão sobre a questão da legitimidade do poder estatal. Satisfeitas as obrigações constitucionais, ou mesmo, empenhando-se para a realização das mesmas, o Estado legitima o exercício de seu poder e, consequentemente, também legitima e torna justa a aplicação do *jus puniendi* a qualquer dos indivíduos. A legitimidade, neste caso, é questionada acerca do exercício de poder do Estado. Não se discute a questão da legitimidade do poder do Estado – no caso, do *jus puniendi* – em sua origem, o que é pacífico; mas esta legitimidade pode se perder em decorrência das práticas ou omissões do Estado que violam o conteúdo material e valorativo da Constituição. Destarte, o poder legítimo, neste caso, é aquele exercido de forma justa, no compasso dos princípios e diretrizes constitucionais e nos moldes das obrigações constitucionais”.

redundando na escolha de representantes do povo e pelo povo, como também, de maneira imprescindível, na justificação material, que se estabelece no exercício de poder que reflete os anseios do corpo social e que devem estar consubstanciados na Constituição Federal.

Tal justificação deve refletir enquanto anseio do corpo social, portanto, um consenso mínimo de ideais, de fundamentos morais, de valores e de princípios ideológicos. Assim sendo, sua concretização acaba por refletir o exercício do poder ditado pelas concepções de justiça de determinada coletividade. Neste sentido, a justificação material pode ser entendida como um processo que ocorre não por mera obediência ou aceitação, mas por seu atributo intrínseco de realização da justiça²⁷.

Ultrapassado o primeiro e maior dos filtros de análise de fundamentação do exercício político na tomada de decisões - a análise constitucional²⁸ - necessário analisar, também, se a motivação é suficiente e as atitudes a serem adotadas se mostram procedentes aos olhos dos membros da sociedade ou, pelo menos, aos da maioria destes, o que, em caso positivo, em um primeiro momento, acabará por legitimar aquilo que foi proposto, haja vista que aceito ou compreendido.

Esse o inexorável caminho que todas as tomadas de decisão iminentes ao exercício do poder político devem percorrer e, com a elaboração e aplicação da lei penal, não poderia ser diferente. Dessa forma, para que seja legítimo o exercício do monopólio do poder de punir estatal, em primeiro lugar, há a análise formal e material do Devido Processo Legislativo para, em seguida, a análise da legitimação da lei penal passar pela aceitabilidade social que a mesma venha a ter e, por fim, sua justificação vai se estruturar nos fins perseguidos ou demandados²⁹.

Portanto, os fins devem justificar a utilização de meios legítimos para uso da violência legal pelo Estado. A disciplina social, que deve refletir uma certa estabilidade nas relações sociais, não deve ser alcançada a qualquer custo, imprescindível que os meios utilizados para alcance de tal desiderato não ultrapassem os limites constitucionais de respeito a direitos e garantias individuais³⁰.

²⁷ Sobre o tema, por todos, cfr. Rawls (1997).

²⁸ Segundo Costa (2003, p. 14), "A pena não é um instrumento de uso arbitrário pelo legislador, visto que a atividade legislativa do Estado não se realiza no concreto da ordem penal, ilimitada ou discricionária. No sistema do Estado social e democrático de Direito, a atividade estatal está sujeita a vários controles com raízes na ideia da divisão de poderes, no patamar constitucional e nos princípios de correlação entre o Direito Penal e o ordenamento jurídico conjunto, que lhe dão estrutura, fundamento e legitimidade".

²⁹ Sobre a historiografia da legitimação do castigo, cfr. Rivera Beiras (2003), Garland (1999).

³⁰ Sobre Direitos, Garantias individuais e a atuação do Estado no âmbito punitivo, cfr. Busato e Huapaya (2003).

E é nesse ponto de diferenciação entre tais categorias – justificação e legitimação do direito de punir – que notamos na doutrina uma certa dificuldade de diferenciação, vez que amiúde, tais categorias acabam sendo misturadas.

Sintetizando, embora seja necessário que se construam fundamentos que alicercem tanto os fins quanto os meios de alcance destes, tais esferas são distintas, ou seja, entendemos que a questão da justificação do Direito Penal deva se dar exclusivamente no âmbito dos fins a que se propõe o controle social – a nosso ver exclusivamente a disciplina social – e a questão da legitimação exclusivamente na esfera dos meios empregados para consecução de tal mister, possuindo cada uma destas esferas, como já dito, sua própria fundamentação.

Melhor explicando, em um âmbito macro, na esfera dos poderes do Estado, o que justifica a existência do controle social formal e, conseqüentemente, do Direito Penal e do Sistema de Justiça Penal é a clara necessidade que todas as sociedades possuem de disciplinar as relações intersubjetivas – hodiernamente, com a tendência de criminalização da pessoa jurídica, tais relações já não são mais tão intersubjetivas assim. Por outro lado, em uma esfera micro, de exercício do poder punitivo, para que tal disciplina seja exercida, necessário que se busquem meios legítimos para alcance de tal finalidade imanente à própria existência do Estado.

Os fundamentos que justificam o controle punitivo, destarte, estão no âmbito de existência da sociedade e, conseqüentemente, do Estado e os fundamentos que legitimam o exercício de tal controle punitivo, no âmbito de elaboração e aplicação do Direito Penal.

Inferimos do exposto, portanto, que toda a problemática atinente à legitimação do Direito Penal não se encontra na esfera dos fins por este perseguido – exclusivamente o controle social com vistas a uma convivência social harmônica – e sim no âmbito de elaboração e aplicação da lei penal e, por via de consequência, nos meios utilizados para alcance de tais fins, quais sejam: a positivação dos procedimentos processuais penais, a tipificação de condutas, a aplicação das penas³¹ e os fins propostos para as mesmas – retribuir, intimidar, reafirmar o valor da norma, neutralizar e/ou ressocializar o infrator³².

Muito embora existam vozes discordantes, quanto à necessidade de controle social

³¹ Um detalhado estudo sobre a aplicação das penas pode ser encontrado em Guimarães (2007).

³² Um aprofundado estudo sobre a justificação e a legitimação do direito de punir pode ser encontrado em Guimarães (2010).

punitivo para estabilização das relações sociais³³, como ilação do até agora desenvolvido, pode-se formular o entendimento – majoritário na doutrina – de que nos dias atuais o Direito Penal se apresenta como imprescindível para existência das sociedades organizadas, por conseguinte, justificada a sua existência através de tal fundamento. Resumindo: sem a disciplina levada a efeito pelo Estado por meio do controle social punitivo não seria possível a existência de comunidades minimamente harmônicas, imperando, pois, a lei do mais forte e a vingança privada, a título apenas exemplificativo³⁴.

Entretanto, passando-se à seara de fundamentação dos meios de exercício do poder punitivo, quando da prática dos sistemas político e de controle social formal, este enfrenta sérios problemas quanto à legitimidade na sua esfera de elaboração e atuação.

É no âmbito da exequibilidade do controle social, que se origina na elaboração da legislação formal e material punitiva, assim como e principalmente quando da atuação dos órgãos de controle, que emanam as indiscutíveis características que ainda permeiam a atuação do Sistema Penal – seletividade, estigmatização, caráter simbólico, menor vulnerabilidade das elites política e econômica, segmentação de interesses na elaboração legislativa, entre tantas outras mazelas³⁵.

Não obstante a indiscutível existência de tais mazelas, em um contexto que toma como ponto de partida a legitimidade do contrato social, a correção de tais problemas deve ser procurada com base nos fundamentos de existência do Estado Democrático e de Direito, entendendo-se, desde o primeiro momento, que tanto a justificação como a legitimação do direito de punir devem transcender os critérios da legalidade, expandindo-se em direção aos critérios axiológicos que fundamentam a existência do regime de governo democrático³⁶.

³³ Nesse sentido cfr. Bozza (2005).

³⁴ Necessário, para total compreensão desta temática, a leitura do capítulo intitulado *Left and right realism*, em Newburn (2009, p. 275-300), no qual é exposto em artigos individualizados, em detalhes, por vários autores, um estudo sobre as novas perspectivas de análise do cometimento de crimes e de políticas de combate aos mesmos, indo do radicalismo de esquerda representado por Jock Young, até o extremo oposto, no qual James Wilson e George Kelling expõem sua tese sobre a controversa temática das “broken Windows”.

³⁵ Nesse sentido, advertem Adorno e Dias (2014, p. 163): “Várias análises têm apontado a incapacidade do sistema de justiça criminal brasileiro – instituições policiais, ministério público, sistema judiciário e carcerário – de controlar o crime e a violência dentro dos limites impostos pelo Estado de Direito. O crime aumentou e mudou de natureza enquanto a Justiça continuou a operar sobre as mesmas bases de três ou quatro décadas atrás. Além disso, numerosos estudos mostram que grande parcela da população é pouco inclinada a se curvar à autoridade dos estatutos legais. Entre as classes sociais constituídas pelos trabalhadores urbanos de baixa renda, não é rara a percepção de que as instâncias públicas de mediação de conflitos representam um privilégio das elites.

³⁶ Avançando na questão do contrato social e, portanto, nos fundamentos de justificação do Estado, Coelho (2007) chama a atenção para o fato segundo o qual, atualmente, a doutrina busca fazer as devidas correções em tal âmbito, sendo denominada tal corrente de neocontratualista. Para os neocontratualistas, portanto, o Estado

Já Carrara (2002) em pleno século XIX chamava a atenção para o fato de que o Direito seria o soberano do mundo moral, cujos critérios axiológicos preexistem à sociedade civil e, em determinado momento, tal suprema lei moral se transforma em Lei Jurídica, devendo expressar, pois, a maior liberdade individual cujo limite seria a menor restrição possível às liberdades alheias.

Entretanto, no natural desenvolvimento teórico imanente a todas as ciências, percebeu-se que em razão da amplitude dos fundamentos – que podem ser utilizados em prol da ditadura da maioria, assim como por regimes autoritários –, a análise da justificação e da legitimação do *jus puniendi* que deveriam, como já dito desde Carrara, ter como fio condutor os ideais da liberdade e da igualdade humanas, necessitariam de critérios mais concretos para limitação do poder punitivo³⁷.

Tendo preponderância na doutrina hodierna, Dias (2008a) adverte para o papel decisivo na legitimação da intervenção penal que deve ter a análise do bem jurídico a ser protegido pela tutela penal, apontando o caminho da dignidade constitucional de tal bem como pressuposto para obtenção de tal proteção³⁸.

Não obstante a pertinência da referência constitucional como guia maior dos sistemas jurídicos atualmente, mister que discutamos o alcance e as variações de tão controvertido termo – dignidade constitucional –, haja vista que amiúde utilizado de forma díspar pela doutrina, sendo necessário, pois, definir critérios mínimos necessários para que os bens jurídicos alcancem tal dignidade³⁹, assim como que tal dignidade constitucional ultrapasse os limites de escolha do bem jurídico a ser protegido irradiando sua principiologia⁴⁰

para além de se constituir como uma organização destinada a manter, pela aplicação do Direito, as condições universais de ordem social e o Direito apenas como o conjunto das condições existenciais da sociedade que ao Estado cumpre assegurar, deve o novo contrato social, através mesmo do direito, solucionar os problemas de desigualdade existentes na sociedade, cuja máxima é Justiça como equidade.

³⁷ Sobre o tema, especificamente, Guimarães e Rosa (2017).

³⁸ Segundo Dias (2008a, p. 70) “Particular atenção deve ser dispensada à análise dos bens jurídicos protegidos, conceito que continua a ter segundo a doutrina dominante, um papel decisivo na legitimação da intervenção penal. Sem produzir ofensa comprovável a um bem jurídico digno de tutela penal, falta um primeiro pressuposto (há outros!) para que um comportamento assuma relevância penal. Bem jurídico merecedor de tutela penal e ofensa ou dano jurídico-penal são, pois, dois elementos-chave para aferir da legitimidade da iniciativa criminalizadora”. Cfr. também sobre a temática Dias (2008b).

³⁹ Ferrajoli (2002, p. 34) faz uma séria advertência sobre a legitimidade da justiça penal, aduzindo que “Vinte anos de legislação emergencial, de inflação penal e de progressiva restrição do sistema de garantias produziram a perda de legitimidade da justiça penal, que é apenas contingentemente coberta pela legitimação viciada e, além disso, imprópria, do consenso popular no confronto dos grandes inquéritos. Daí, sobretudo, a necessidade e a urgência de se abrir, finalmente – depois de anos de exceção, de conflitos e tensões políticas, crises institucionais, incompreensões corporativas do mundo da justiça –, um período de reforma idônea refundando em bases racionais e garantistas o direito penal”.

⁴⁰ Sobre os princípios reitores do Direito Penal, em uma perspectiva crítica, cfr. Guimarães e Rosa (2016).

sobre os demais estágios do controle social formal .

Nessa senda, Yacobucci (2000) sustenta que no âmbito de justificação do poder político, deve existir uma íntima relação entre as regras elaboradas e emanadas de tal poder e os fins de bem-estar social almejados pela comunidade.

Assim sendo, os anseios sociais devem estar contidos na legislação que dispõe sobre a disciplina social, se configurando, assim, as normas politicamente impostas e as exigências comunitárias como os dois referenciais básicos quando de sua fundamentação primária devendo, destarte, o exercício do controle social formal pressupor uma adequada disposição entre os fins ou bens comuns almejados pela sociedade e o conteúdo das normas estabelecidas para consecução de sua proteção.

Ademais, na visão de Yacobucci (2000), quando do exercício do controle social formal, em busca de uma estabilidade social que alcance todos os membros integrantes de um corpo social organizado política e socialmente, traduzida em tranquilidade, segurança e paz, pode e deve o Estado fazer uso da coação penal, de suas normas punitivas, desde que não admita decisões aleatórias ou contingentes e sim produza previsibilidade, satisfação de expectativas, certeza e segurança⁴¹.

Percebe-se, pois, no pensamento do autor, a antecipação do crescente problema contra o qual iriam se defrontar os sistemas punitivos contemporâneos em razão da escalada da violência, com a clara tendência de que considerações fáticas possam ser confrontadas com considerações de caráter axiológico, afirmando, entretanto, que os valores que instruem a existência de um Estado Democrático de Direito devem se sobrepor, inclusive, às pressões da opinião pública e publicada, quer no âmbito da correta aplicação da lei, quer no âmbito de elaboração desta.

Ferrajoli (2002), por sua vez, contrapõe-se à visão comum no meio social e que predomina no meio jurídico, configurando-se mesmo como uma marcante característica das sociedades modernas, que entende ser legítimo no âmbito interno do direito aquilo que é válido, que está vigente, ou seja, é majoritário o entendimento de que é legítimo o direito elaborado conforme as normas que disciplinam a sua produção.

Assim sendo, o exclusivo pressuposto de legitimidade de uma lei e,

⁴¹ Para Clemente (2015, p. 24), “Todo o Estado dispõe de meios coercitivos para exercer as suas funções: nenhuma autoridade pública dispensa o aparelho coercitivo, próprio ou consignado: o Estado é uma instância autoritativa. O exercício da autoridade pressupõe a faculdade de coagir – nem todo o recurso à força se revela ilegítima e, muito menos, imoral. A força não se opõe à autoridade, nem a liberdade. Em certas circunstâncias, só o uso adequado da força garante a vigência das regulações essenciais à vida social.

consequentemente, do direito nela inserto seria, apenas, o respeito às normas necessárias à sua elaboração, é dizer: o atendimento das exigências formais do devido processo legislativo.

No entendimento desse autor, equiparar-se a validade formal das leis à sua legitimidade substancial acaba por trazer para níveis simplórios toda a complexidade e a evolução dos cânones que ao longo da história foram sendo construídos – especialmente na área do direito punitivo –, com a finalidade de fundamentar a justificação e a legitimação do controle social formal exercido pelo Estado, sendo tal conceituação absolutamente insuficiente.

Imprescindível, portanto, que a elaboração das leis leve em consideração os critérios externos de legitimação e não apenas aspectos formais inerentes ao processo legislativo, devendo, assim, o legislador ter em conta que só é legítimo o direito quando tido como justo, com base em critérios morais, políticos, racionais, ou naturais⁴².

Antes de avançar para critérios mais atuais que tratam sobre a temática em apreço, imprescindível, por razões metodológicas, que façamos uma síntese do até agora exposto acerca dos fundamentos que justificam e legitimam o poder de punir do Estado, levado a efeito e concretizado pelos órgãos que compõem o Sistema de Controle Social Formal.

Pois bem, como já reiterado, o que justifica a existência do controle social formal é a necessidade de estabilidade nas relações sociais, é dizer paz, harmonia, segurança e certeza nas relações jurídicas e sociais. Entretanto, o alcance de tais fins devem ser levados a efeito através de meios legítimos, ou seja, através de leis que determinem de modo claro e certo a aplicação do Direito Penal e Processual Penal, que tenham sido elaboradas de acordo com as exigências do devido processo legislativo e que, principalmente, reflitam as exigências constitucionais de respeito aos direitos e garantias individuais, sem descuidar dos interesses coletivos.

Percebemos, pois, estar o binômio justificador e legitimador do controle social formal pautado nos fins ou objetivos a serem obtidos pelo poder político através do Direito

⁴² Ferrajoli (1997, p. 95), no que pertine à validade como critério de legitimidade das leis explica: “Esta concepção puramente formal da validade é, a meu ver, fruto de uma simplificação, que, por sua vez, deriva de uma incompreensão da complexidade da legalidade no Estado Constitucional de Direito a que nos referimos. O sistema das normas sobre a produção das normas – estabelecido geralmente, nos nossos ordenamentos, em nível constitucional – não se compõe efetivamente só de normas formais sobre a competência ou sobre o procedimento de criação das leis. Esse sistema inclui também normas substanciais, como o princípio da igualdade e os direitos fundamentais, que de diversas formas limitam e vinculam o Poder Legislativo, vedando-lhe ou impondo-lhe determinados conteúdos. Por isso uma norma – por exemplo uma lei que viole o princípio constitucional da igualdade – embora formalmente existente ou vigente, pode ser inválida e como tal suscetível de anulação, por contrariar uma norma substancial sobre sua produção”.

Penal e Processual Penal, assim como nas suas origens, modos e estruturas de exercício vinculados constitucionalmente.

Elaborada a síntese, para que se possa avançar mais na questão do inegociável respeito aos direitos e garantias fundamentais, como pressuposto de legitimação do exercício do controle social formal e, conseqüentemente do poder punitivo do Estado exercido constitucionalmente, necessário filiar-mos ao entendimento segundo o qual a gênese de todo e qualquer direito e garantia fundamental funda-se no pressuposto do respeito inegociável à dignidade humana⁴³.

Assim entendendo, podemos afirmar serem legítimos o direito e o sistema que o aplica aqueles que têm por fim inexorável o respeito à pessoa, elevando sua dignidade a dogma sagrado, haja vista ser a dignidade imanente a todo ser humano a partir de seu nascimento, acompanhando-o até o túmulo.

Neste ponto, nos dias atuais, profunda é a discussão doutrinária sobre a extensão de tal entendimento, o que acabou por gerar, em sede constitucional, o fenômeno jurídico denominado de colisão de Princípios Constitucionais⁴⁴.

É bom que se ressalte que os interesses do corpo social, aqueles que interessam à comunidade como um todo, podem e devem ser levados em consideração quando da elaboração e aplicação das necessárias normas para controle da sociedade, sendo forçoso reconhecer que muito há que ser repensado na seara do controle punitivo.

Hodiernamente, parece haver, pelo menos no Brasil, excesso de direitos e déficit de deveres, com a clara utilização de vertentes teóricas “neogarantistas” que estão sendo criadas a todo instante, cujo conteúdo está a invocar uma extensão desenfreada dos direitos e garantias individuais para impedir a imputação, a coleta de provas e/ou a concretização da aplicação da lei penal⁴⁵.

Deste modo, embora concordemos, no que pertine ao fundamento maior dos direitos e garantias individuais, que dignidade não se ganha nem se perde, não aumenta nem

⁴³ Especificamente sobre o respeito à dignidade da pessoa humana em um contexto punitivo, cfr. Mello (2010), Portela (2017).

⁴⁴ Sobre o tema, em maior profundidade, cfr. Cristóvam (2005), Kohn (2012) e Guimarães e Matos (2014). Segundo Cristóvam (2005, p.147): “Não se pode olvidar que o movimento histórico-evolutivo de constitucionalização dos princípios jurídicos e a consolidação de uma cultura de eficácia vinculante dos princípios constitucionais demandam a estruturação dos mecanismos de resolução das colisões entre princípios. Colisões estas muito correntes, sobretudo naquelas Constituições abertas e prolixas como a brasileira, que albergam um sistema jurídico constitucional extremamente complexo e dinâmico”.

⁴⁵ Sobre o tema, no Brasil, para um maior conhecimento da matéria, Pellela, Calabrich e Fischer (2013), obra na qual os autores fazem uma análise dos excessos garantistas sob a ótica do Garantismo Penal Integral.

diminui, é como a vida, inicia-se com ela e somente com ela se finda⁴⁶, entendemos que existem fundamentos que possam justificar a discussão acerca de limites de entendimento sobre a extensão de tal termo em prol do controle social exercido pelo Estado⁴⁷.

Não é tarefa fácil – especialmente no âmbito punitivo – determinar os limites que representariam a não observação do respeito à dignidade individual e, portanto, o desrespeito a direitos e garantias fundamentais do indivíduo, entretanto, pode-se afirmar que é legítimo o direito – tanto no âmbito de sua elaboração quanto no plano de sua aplicação – pautado nos princípios constitucionais que colocam os direitos imanescentes ao homem acima de qualquer negociação, privilegiando os valores que atendam à concretização de uma existência digna⁴⁸.

Deste modo, pela via do cumprimento das obrigações constitucionais pelo Estado - como melhor maneira de prevenir delitos -, chegar-se-á a um nível no qual a dignidade humana será percebida como um reflexo das condições materiais e morais imanescentes ao ser humano no próprio exercício de seu direito de viver, ultrapassando-se o conceito de simplesmente nascer e existir para alcançar o entendimento de que uma vida humana digna requer, minimamente, educação, saúde, trabalho, locomoção, moradia, alimentação, dentre outras garantias devidas pelo Estado.

Nessa senda, parece-nos ser o melhor caminho aquele que aponta para a direção da democracia como regime apto a concretizar o controle do controle. Em sede de *jus puniendi*, dessarte, deve-se levar a efeito uma ampla discussão sobre a melhor maneira de regulação das relações sociais, posto que no atual momento global – o incremento da violência criminal não se verifica apenas no Brasil – imprescindível coadunar as teorias que fundamentam o direito de punir com as possibilidades de acesso às promessas democráticas, ou seja, a regulação punitiva necessariamente tem que ser concomitante à fruição de direitos imanescentes à dignidade do homem⁴⁹.

⁴⁶ Segundo Rabenhorst (2001, p. 14) “O termo dignidade, do latim *dignitas*, designa tudo aquilo que merece respeito, consideração, mérito ou estima. Apesar de a língua portuguesa permitir o uso tanto do substantivo dignidade como do adjetivo digno para falar das coisas (quando dizemos por exemplo que uma moradia é digna), a dignidade é acima de tudo uma categoria moral que se relaciona com a própria representação que fazemos da condição humana, ou seja, ela é a qualidade ou valor particular que atribuímos aos seres humanos em função da posição que eles ocupam na escala dos seres”.

⁴⁷ Sobre a discussão acerca da limitação dos direitos e garantias individuais, consultar a doutrina do Direito Penal do inimigo. Por todos Cancio Meliá e Gómez-Jara Díez (2006).

⁴⁸ Sobre o tema Canotilho (2003), Dias (2001), Dias e Costa Andrade (1997).

⁴⁹ Sobre o tema, em profundidade, Silvestre (2008, p. 58), para quem: “O problema do desequilíbrio social tem início no topo da pirâmide do Ordenamento Constitucional, em particular, na previsão de princípios fundamentais hierarquicamente superiores a todas as outras normas; muitos inoperantes. A ineficácia da Constituição dirigente, a princípio pela desobrigação estatal para com seus deveres é o ponto de partida para o

Assim, o asseguramento da paz, da segurança e da possibilidade de uma harmônica convivência social são apenas componentes do fundamento do direito de punir que devem ser alcançados pela via da constituição de obstáculos contra a lei do mais forte, ou seja, contra a arbitrariedade e a violência que indefectivelmente aflorariam no seio da comunidade se não houvesse a interferência do sistema penal de controle social para a resolução dos mais graves conflitos⁵⁰.

Mas, necessário ir mais além! Tudo o que almejado acima em sede de controle social formal deve ser concretizado juntamente com as promessas de justiça e mínima igualdade social imanentes aos regimes democráticos. Em suma, o Estado deve controlar, pela via punitiva, mas deve garantir, pela via inclusiva, a fruição de direitos.

Concretiza-se, pois, na esfera de elaboração e aplicação das normas penais, no próprio exercício concreto do controle social formal, levado a cabo pelas instituições do sistema penal, uma clara relação dialética que deve, acima de tudo, buscar o equilíbrio entre o interesse em eliminar a violência criminal e o interesse em diminuir a própria violência do sistema político que se apresenta sob as vestes da violência estrutural, apontada pela Criminologia Crítica como principal caldo de cultura para a emergência de comportamentos desviantes.⁵¹

Desse modo, o Estado Democrático de Direito, para que possa concretizar os fundamentos que permitam alcançar a justificação e a legitimação necessárias no âmbito do exercício do poder punitivo não pode descuidar das condições de existência das pessoas que compõem o corpo social⁵².

processo de deslegitimação que desemboca mais ferrenhamente no Direito Penal. Cabe a este sistema suportar as consequências mais grave deste desequilíbrio, uma vez que é o mecanismo mais severo de disciplina e controle social, único autorizado a privar o homem de sua condição inata, ser livre.

⁵⁰ Nessa linha de raciocínio, Ferrajoli (2002, p. 268) sustenta que “[...] Esse outro mal é a maior reação – informal, selvagem, espontânea, arbitrária, punitiva, mas não penal – que, na ausência das penas, poderia advir da parte do ofendido ou de forças sociais ou institucionais solidárias a ele. É o impedimento deste mal, do qual seria vítima o réu, ou, pior ainda, pessoas solidárias ao mesmo, que representa, eu acredito, o segundo e fundamental objetivo justificante do direito penal. Quero dizer que a pena não serve apenas para prevenir os delitos injustos, mas, igualmente, as injustas punições”. Yacobucci (2000, p. 318, tradução livre), por seu turno, entende que “O conflito, portanto, perturba não só aos implicados no problema senão que, segundo seu nível de importância e transcendência, põe em crise os pressupostos mesmo de convivência. Daí, então, que sejam dois os motivos que justificam uma instância supra individual que se interesse e assuma a problemática do conflito que se concretiza em discórdia, desordem ou agressão. De um lado a afetação de algum bem particular ou socialmente relevante ou as normas sobre eles fundadas, do outro a ruptura do marco normativo exigido pela convivência em comum e que inclui a necessidade de reafirmar sua importância e impedir uma resposta privada que esteja sujeita primordialmente às instâncias emotivas do afetado e a um processo infinito de violência”.

⁵¹ Vide Silva Sánchez (1992).

⁵² Especificamente sobre Direito Penal e Democracia, cfr. Guimarães e Damasceno (2018) para quem: “Tais objetivos só serão alcançados a partir do momento em que o discurso jurídico-penal se mostrar racional e os

Assim sendo, deve centrar seu foco em ações que possibilitem diminuir ao máximo a violência estrutural que se apresenta como produto inexorável dos modelos de gestão política até agora conhecidos no país, pela via da elaboração de leis penais que possuam efetividade para o exercício do controle social em todas as camadas da população, combatendo, veementemente, toda e qualquer tentativa de elaboração de legislações que privilegiem determinados extratos da sociedade, assim como, a elaboração de uma legislação penal casuística, de emergência, segmentada e desorganizada que, via de regra, tem como alvo as camadas mais vulneráveis do tecido social⁵³.

Várias são as correntes teóricas que apontam em tal sentido. Podemos apontar a título exemplificativo que não só a Escola de Chicago – no presente trabalho utilizada como referencial teórico – mas a Teoria Geral da Anomia⁵⁴ e a Criminologia Crítica, entendem, embora sob nomenclaturas distintas e diferenças na ênfase e amplitude da abordagem, que a principal causa para o cometimento de comportamentos lesivos ou desviados são os fatores de tensão⁵⁵ que estão presentes e hodiernamente assolam as sociedades menos desenvolvidas.

Estes fatores de tensão⁵⁶ - termo originalmente cunhado na Teoria Geral da

órgãos do sistema penal passarem a atuar de acordo com tal racionalidade. Parece evidenciado que esta compatibilidade entre o discurso e o agir, ou seja, entre o saber e o poder, depende de fatores externos ao discurso jurídico-penal, ligados às dificuldades de se concretizar a democracia substancial. Deve-se, portanto, separar aquilo que pode e deve ser atribuído ao direito penal, sem esquecer que as funções para as quais este foi pensado passam ao largo da solução dos problemas estruturais que assolam as democracias contemporâneas.

⁵³ Sobre o tema, Guimarães e Rêgo (2009).

⁵⁴ Durkheim (1995) utiliza o conceito de anomia para explicar o fenômeno criminal, ou seja, em termos bem simplificados, a anomia – não cumprimento, ou mesmo ausência das normas de controle social – seria produto da defasagem entre as aspirações individuais daqueles que compõem o corpo social e os meios disponíveis para alcance de tais metas. O fenômeno da anomia foi também estudado e, a nosso ver, aperfeiçoado por Merton (2009, p. 167, tradução livre), que assim se posiciona acerca do tema: “Não obstante a nossa persistente ideologia de “mobilidade de classes”, o avanço em direção à meta do sucesso é relativamente raro e notadamente difícil para aqueles com pouca instrução, pouca educação formal e poucos recursos econômicos. A pressão dominante segue em direção a uma atenuação gradual dos esforços legítimos, para um aumento do uso de esforços ilegítimos, porém, que se configuram como meios mais ou menos eficazes para alcance das metas impostas. Para aqueles localizados nos estratos inferiores da estrutura social, os meios culturais tornam-se exigências incompatíveis. Por um lado, eles são convidados a orientar suas condutas com a perspectiva de riqueza (prosperidade) - “todo homem é um rei”, disse Marden e Carnegie e Long – e por outro lado, são-lhes negados os meios institucionais para alcançá-los. A consequência desse desequilíbrio estrutural é alta taxa de comportamentos desviantes”.

⁵⁵ Segundo Agnew (2009, p. 171-172, tradução livre): Fatores de tensão são, por definição, acontecimentos e condições perturbadoras. Não surpreendentemente, portanto, vivenciar fatores de tensão faz as pessoas sentirem-se mal. Isto é, fatores de tensão contribuem para uma ou mais emoções negativas, como raiva, frustração, depressão, desesperança. Essas emoções negativas criam no indivíduo a necessidade de medidas corretivas. Os indivíduos sentem-se abalados e querem fazer algo a respeito. Como indicado anteriormente, o crime é uma das formas de lidar com os fatores de tensão.

⁵⁶ Merton (2009, p. 165-168, tradução livre) sempre se incomodou em descobrir como algumas estruturas sociais exercem pressão sobre certas pessoas, levando-as a se engajarem em condutas desviantes. A partir de profundas críticas a determinados aspectos da cultura americana, especialmente com ênfase no estímulo ao consumo, que cria desejos e, conseqüentemente, insatisfações e frustrações, em razão do acesso ao sucesso material não estar

Anomia (TGA) – que, em maior ou menor medida, são também abordados pelos estudos da Escola de Chicago, quando das investigações sobre desorganização social e urbana, e pela Criminologia Crítica, quando aprofundados os estudos sobre violência estrutural, devem ser estudados e elencados como fatores a serem priorizados e, portanto, combatidos no Estado Democrático de Direito.

Isto posto, para que os fundamentos do direito de punir possam ter procedência, quando no âmbito de sua justificação, a atenuação de tais fatores pelo desenvolvimento de políticas públicas sociais inclusivas é requisito inafastável para o alcance de tal desiderato, vez que, como dito acima, o Estado deve controlar, pela via punitiva, mas deve garantir, pela via inclusiva, a fruição de direitos.

Como reforço mesmo aos fundamentos no âmbito da legitimação, o controle social formal deverá ser exercido levando-se em consideração a existência de tais fatores de tensão, vez que é fato que não vivemos em uma sociedade igualitária, pelo contrário, profundas são as desigualdades sociais – que se tornam aparentes na intensa desorganização social e urbana que permeia a vida nas áreas periféricas das cidades brasileiras –, portanto, ao levar-se em conta tais tensionamentos, pode-se, inclusive, minorar a seletividade, a estigmatização e a desigual aplicação da lei penal⁵⁷.

A partir de tal entendimento, firmamos, dessarte, a convicção de que a violência criminal está intimamente ligada à violência estrutural e o recrudescimento de ambas, necessariamente, deve ser concomitante.

Em suma, para concluir o tópico, entendemos que o asseguramento da paz, da segurança e da possibilidade de convivência social harmônica são fundamentos bastante plausíveis, logo suficientes, para se constituírem como condições necessárias para justificar a existência do controle social formal levado a efeito pelo Estado através de seus órgãos que utilizam o Direito Penal e Processual Penal como forma de disciplinamento social, entretanto,

aberto a todos, este autor adverte que a busca por tal sucesso leva a quebra das estruturas regulatórias, vez que os meios de alcance se colocam sobre as normas vigentes se caracterizando, então, o desvio e em maior escala, a anomia. Nas palavras de Merton (2009, p. 166): “A estrutura social que temos examinado produz uma tensão em direção à anomia e ao comportamento desviante. A pressão em tal ordem social vai em direção à superação de outros competidores. Desde que os sentimentos contidos nesse sistema competitivo sejam distribuídos por toda a gama de atividades e não se resumam no resultado final de sucesso material e pessoal, tal situação pode ser controlada pelos meios institucionais. Entretanto, quando a ênfase cultural cambia da satisfação derivada da competição em si para uma preocupação quase que exclusiva pelo resultado, o stress resultante leva a quebra das estruturas regulatórias. Essa tensão que acabará por levar a anomia não se distribui de maneira equitativa por toda a camada social, existindo grupos mais vulneráveis a tal pressão para cometimento de comportamentos desviantes”.

⁵⁷ Sobre a teoria da culpabilidade compartilhada entre o agente infrator e o Estado, cfr. Guimarães (2009)

não suficientes para legitimar a aplicação do Direito na esfera punitiva.

Tais objetivos já eram propostos pelo Estado Absoluto – e ainda o são pelos Estados totalitários – e o que existia era um Direito Penal do terror, ou seja, a estabilidade política e social não pode ser conseguida a qualquer custo. Apesar dos fins continuarem sendo, em uma última análise, os mesmos, os meios utilizados para se configurarem como legítimos para alcance de tais fins não podem ser a tortura, as penas cruéis, os juízos de exceção, a aplicação desigual de lei, entre outras tantas atuais inconstitucionalidades usualmente praticadas naquela época e que, infelizmente, ainda teimam em se fazerem presentes nos dias atuais.

Logo, as razões pelas quais deve existir o controle social punitivo estão sobejamente concretizadas, porém, somente a esfera justificadora não é suficiente para autorizar tal utilização, posto que os fins não podem justificar os meios, imprescindível, pois, a construção de meios idôneos, legítimos para o alcance de fins previamente justificados.

Assim, em uma última análise, o que justifica a existência do Estado e, via de consequência, os fins perseguidos pelo Direito Penal é a permanente construção de um sistema de controle social que garanta a fruição das liberdades democráticas⁵⁸, ou seja, a possibilidade de convivência coletiva pela disciplina das relações intersubjetivas pautada, antes de mais nada, em um sistema que combata as desigualdades sociais concretizada na profunda desorganização social e urbana que permeia a existência de boa parte da população brasileira e que gera intensa violência estrutural.

Em um ambiente no qual a cidadania possa ser exercida de modo pleno, levando ao aprimoramento da democracia, os meios para alcance de tal fim dirão se é legítimo ou não o exercício de tal controle social punitivo, dirão exatamente se o modo como este é aplicado através das punições se coaduna com os princípios basilares do Estado Democrático de Direito.

O aprimoramento do Estado Democrático, portanto, passa pelo alcance da democracia substancial (ou material), que se fundamenta na dignidade da pessoa humana e se expressa necessariamente através do exercício da cidadania, exercício esse que exterioriza a fruição dos direitos e liberdades fundamentais, de maneira ampla e irrestrita e reflete a participação direta das pessoas que compõem o corpo social nas escolhas que garantam tal fruição.

⁵⁸ Um aprofundado estudo sobre a democracia, em seus aspectos formal e material, e as intrínsecas ligações com o exercício da cidadania pode ser encontrado em Guimarães (2010).

Democracia e cidadania, portanto, são instituições umbilicalmente ligadas. A democracia real facilita o acesso à ampla cidadania e dela precisa para se manter e continuar efetiva. Ambas, assim, se pressupõem, razão pela qual não se chega à plena democracia sem o exercício da cidadania, assim como não existe cidadania plena sem o exercício da democracia.

Nesse caminhar, a cidadania real e concreta há que pressupor – mais ampla que os direitos de sufrágio, frise-se – a aproximação dos sujeitos enquanto indivíduos, para que em um âmbito coletivo reivindiquem a realização de direitos socioeconômicos, através da efetiva participação no processo de elaboração e controle de políticas públicas que concretizem tais aspirações populares, evidenciando, assim, a necessária politização na luta por tais direitos e, principalmente, pela manutenção destes, vez que para que se construa uma democracia, necessária a realização da cidadania⁵⁹.

Percebe-se, deste modo, ser imprescindível ultrapassar as fronteiras de uma democracia meramente formal⁶⁰ para que se possa entender como procedentes os fundamentos apresentados para legitimar o direito de punir, vez que somente através da concretização de uma democracia plena ou substancial, na qual os indivíduos tenham efetiva capacidade de escolha, ou seja, exerçam uma cidadania ativa que paulatinamente vai se transformando em cidadania democrática⁶¹, é que se alcançará as exigências mínimas de validade do pacto social no âmbito punitivo.

Dessa forma, explicitados o que sejam os fundamentos do direito de punir do Estado, feitas as devidas aproximações destes com o Estado Democrático e de Direito e partindo-se do inafastável pressuposto segundo o qual só quem pode garantir a elaboração

⁵⁹ Assim, não é mais possível dissociar ou abstrair-se o discurso da cidadania das condições materiais de produção e existência em que os indivíduos se inserem. Em outras palavras, trata-se de pensar a cidadania de indivíduos histórica e socialmente situados – pois é desse *locus* que se engendram as identidades e os conflitos e se criam as condições para a emergência de sujeitos políticos. É desse *locus*, enfim que advém o sentido da cidadania. Finalmente, o esquadramento da questão da cidadania na sociedade brasileira contemporânea permite visualizar a materialização do que, nesta dissertação, se caracterizou como seus potenciais democráticos: uma pluralidade de discursos enunciados pelos sujeitos sociais, erigindo a cidadania em espaço político de reivindicações de direitos; seja de velhos direitos de efetividade nula ou relativa, seja de novos direitos ainda não reconhecidos legalmente e nem institucionalizados. (ANDRADE, 1993, p. 130)

⁶⁰ Segundo Guimarães (2010, p. 145) “A democracia, no seu aspecto formal, sempre é vinculada aos procedimentos ou, conjunto de regras, anteriormente estabelecidas, que devem definir as relações de poder, ou seja, quem vai decidir e como deverá se decidir. A força motriz da democracia formal é a regra da maioria, ou seja, é vencedora a proposta mais votada, ainda que, quando da efetivação de tal escolha, ela possa refletir – através dos representantes eleitos – uma melhor distribuição de oportunidades ou, ao contrário, apenas a legitimação dos resultados obtidos”.

⁶¹ Na visão de Dias (2008a, p. 69): “Destarte, às formas de agressão produzidas pelos novos riscos, que deterioram o reconhecimento recíproco e aumentam a vulnerabilidade humana presente e futura, a cidadania democrática contrapõe a eleição de novos valores humanos, traduzidos e expressos na linguagem dos direitos e dos bens jurídicos, e de novos mecanismos de proteção”.

legislativa penal coerente e a aplicação justa, segura e igualitária do *jus puniendi* é a concretude democrática, através de uma composição demográfica racional,⁶² desenvolveremos no próximo tópico, os lineamentos teóricos acerca dos limites da ordem objetivada pelo controle social formal.

2.2 As várias faces da ordem: limites, meios e fins do controle social formal

Expostos os fundamentos que na evolução da história do homem se propuseram a justificar e legitimar o direito de punir, necessário estabelecermos, de forma concreta, de que ordem ou disciplina se está a falar quando compactuamos com a admissão do argumento segundo o qual os integrantes do corpo comunitário possam vir a ser punidos em razão da busca, da estabilização ou da manutenção do controle social.

Não é uma tarefa fácil construir tal delimitação, vez que encontramos na doutrina – de ontem e de hoje – uma miríade conceitual sobre ordem que, em maior ou menor escala, estão ligadas às atividades desenvolvidas pelo Estado e, via de regra, previstas em nível constitucional, muitas vezes havendo sobreposição de atividades e, portanto, tênues limites entre os conteúdos e campos de atuação⁶³.

Fala-se mesmo em ordem pública interna no âmbito do Direito Privado, cujo conteúdo estaria atrelado a um limite na autonomia de vontade dos indivíduos quando da efetivação de transações civis, ou seja, a ordem pública interna é a referência legal que determina que os contratos privados não possam ir de encontro às leis imperativas que protegem a ordem pública e os bons costumes. No âmbito das relações entre países, existe a ordem pública internacional que é a referência para aplicação de legislação e decisões

⁶² Termo inicialmente cunhado por Gramsci (1978) quando da análise do desenvolvimento do capitalismo americano sob as doutrinas do Americanismo e do Fordismo e que aqui é tomado na acepção da capacidade intelectual dos indivíduos fazerem suas escolhas, o que leva ao exercício de uma cidadania ativa, com influência direta nos rumos da democracia representativa, ou seja, todos os problemas ligados à política, somente serão solucionados no próprio âmbito desta, é dizer: precisa-se avançar na órbita de implementação de uma democracia substancial, na qual, em um contexto ideal, todos os membros do corpo social possam fazer escolhas responsáveis, de maneira racional. Imprescindível que os componentes da sociedade aprendam a controlar o poder que disponibilizam para seus representantes legais.

⁶³ Sobre o tema, cfr. Silva (2005, p. 829 e segs.). No mesmo sentido Roldán Pardo (2010, p. 7, tradução livre) para quem: “São várias as definições que se tem dado sobre ordem pública interna no direito colombiano; não obstante, é tão amplo seu âmbito de aplicação que, dependendo deste, seu significado pode variar ou terminar sendo completamente diferente”. Oliveira (2015), por sua vez adverte: “O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias tem desenvolvido múltiplos esforços no sentido da interpretação e harmonização, no âmbito da União Europeia, destes conceitos sempre ambíguos e imprecisos de ordem pública...”.

estrangeiras, sem ferir as disposições da soberania da jurisdição⁶⁴.

Na própria Constituição brasileira, no Título VIII, destinado à ordem social, o que lá está disposto diz respeito à seguridade social, à saúde, à previdência social, à assistência social, à educação, à cultura, ao desporto, à ciência, tecnologia e inovação, à comunicação social, ao meio ambiente, à família, às crianças, aos adolescentes, aos jovens e aos idosos e, por fim, aos índios. As disposições legais relacionadas à segurança pública se encontram estabelecidas no Título V, que trata sobre a defesa do Estado e das Instituições democráticas, estando, portanto, até mesmo topográfica e espacialmente, sem qualquer relação com a ordem social.⁶⁵

Nesse sentido, em uma perspectiva do Direito Constitucional, é possível concluir que o conceito de ordem pública ultrapassa a esfera da ordem concreta das ruas, da estabilidade social material, da ausência de desordem, refletindo, isto sim, um conjunto de fatores que englobam o exercício de direitos, fatores estes que acabam por nortear e garantir a aplicação de tais direitos e, embora sejam exteriores aos direitos que objetivam garantir, acabam por se concretizar no regular funcionamento do Estado e de suas instituições⁶⁶.

Claro está, em razão do exposto, que na esfera de atribuições do Estado, como suas referências, existem pelo menos dois campos que se sobressaem no âmbito de delimitação das relações levadas a efeito no meio social: a da ordem pública, que denominaremos de *lato sensu*, relacionada à política, ao funcionamento das instituições públicas, à relação entre órgãos e, até mesmo, entre países – dentre outras muitas acepções –, estando relacionada à ordem jurídica como um todo, de maneira conglobante; e a da ordem pública *stricto sensu*, relacionada especificamente à segurança e ao poder de polícia dos órgãos do Estado e mais próxima da ordem jurídica relacionada ao controle social formal ou ao direito punitivo, se preferirmos.

No intuito de avançarmos e passarmos ao estudo das relações entre ordem pública e segurança pública, para melhor compreensão do assunto e para melhor entendimento das sobreposições, evoluções e transformações acima referidas no quesito ordem, imperativo que

⁶⁴ Sobre o assunto, cfr. Roldán Pardo (2010).

⁶⁵ Nas palavras de Echandia (2018, tradução livre): “Na realidade da verdade, a ordem pública está composta por todas as disposições de carácter imperativo que existem no ordenamento jurídico de cada nação. E si se tem em conta que a norma é imperativa quando é considerada pelo legislador como de interesse geral, porque do contrário não se entenderia a razão de sua obrigatoriedade, pode concluir-se que no fundo toda norma imperativa é uma norma de direito público. Unicamente as disposições potestativas, que estão submetidas à vontade dos particulares, são as que não interessam à ordem substancial do Estado, é dizer, são de direito privado. Logo, a ordem pública é, em definitivo, o direito público de cada país.

⁶⁶ Sobre o assunto, com riqueza de detalhes, Oliveira (2015).

retrocedamos um pouco para que sejam delineadas, desde já, as possíveis diferenças entre ordem, ordem social, ordem jurídica, ordem pública e segurança pública, vez que conceitos muito próximos e, amiúde, utilizados de forma amalgamada, dificultando, pois, em razão mesmo da falta de definição sobre os âmbitos de alcance de tais categorias, definir os limites na interpretação e atuação de cada uma delas⁶⁷.

Pois bem, inicialmente nos filiamos ao conceito segundo o qual ordem é necessariamente uma abstração, que não está ligada a sujeitos específicos ou a preceitos hierárquicos e cujo conteúdo se exaure simplesmente na disposição conveniente de meios para alcance de fins.

Deste modo, percebemos o conceito de ordem como algo imanente, imprescindível ao método, vez que é impossível que se pense em algum método para obtenção de um resultado no qual se possa prescindir de um determinado ordenamento de procedimentos. “A ordem é, pois, esse pré-requisito funcional da organização. Qualquer organização não se estabelece, natural ou artificialmente, senão para desempenhar determinada função”. (MOREIRA NETO, 1988, p. 139)

Quando introduzimos objetivos específicos no conceito de ordem, assim como hierarquia e sujeitos, necessariamente evoluímos para novas categorias, como ordem social, ordem jurídica e ordem pública, por exemplo.

O conceito de ordem pública, então, começa a ser moldado pela introdução de instituições e fins específicos, todos ligados ao Estado e estreitamente vinculado às finalidades inerentes ao controle social formal⁶⁸, hodiernamente limitada e ao mesmo tempo expandida pelos princípios constitucionais que regem a matéria e pela busca inegociável do bem comum.

Inobstante essa importante evolução conceitual, necessário que se percorra todo o caminho e, por isso, antes de chegarmos a um conceito mais elaborado de ordem pública no campo do controle social formal, pensamos ser pertinente que se diferencie o mesmo do significado de ordem social e, de logo advertimos que, embora seja encontrada na doutrina

⁶⁷ Tal temática é especificamente estudada em Araújo Filho (2003).

⁶⁸ Sobre a responsabilidade na manutenção da ordem pública em uma situação de normalidade constitucional, em profundidade, Oliveira (2015), para quem: A ordem pública e a sua manutenção é uma tarefa do Estado movida pelo conjunto dos poderes públicos, ou seja, o poder legislativo, o poder judicial e o poder executivo; seja legislando com o objectivo de manter a ordem pública ou julgando os infractores que desrespeitaram a leis conducentes a assegurar a ordem pública, os vários poderes estão concordantes com o objectivo de manter a ordem pública na sociedade portuguesa. É, no entanto, ao poder executivo, ou seja, ao Governo que compete a responsabilidade pela manutenção da ordem pública, através da delineação de estratégias e modalidades de acção consentâneas com as diferentes problemáticas”.

uma amplitude conceitual⁶⁹, via de regra ligando a ordem social às questões constitucionais de direitos econômicos e sociais, em razão dos objetivos do presente trabalho, outra será a acepção adotada.

Assim sendo, ordem social, para fins de estudos acerca do controle social, deve ser entendida como aquela ordem necessária para pautar as relações intersubjetivas entre os indivíduos, de maneira informal, na qual a reciprocidade de comportamentos coerentes com a sociabilidade garanta a possibilidade de vida comunitária⁷⁰.

A ordem social, dessa forma, é erigida a partir de normas familiares, religiosas, de vizinhança, estreitamente ligada ao controle social informal, portanto, sem estar envolta em aspectos coativos formais, em instrumentos cogentes ligados a órgãos do Estado.

Encontramos na doutrina a expressão ordem privada ou ordem material interna para designar o que aqui chamamos de ordem social, reconhecendo que a ordem pública é um encargo do Estado e a ordem privada responsabilidade dos particulares, afirmando, de toda sorte, que a vida social se assenta na ordem e que está a cargo do poder político a busca pelo equilíbrio entre a ordem e a desordem, entre a regra e a transgressão⁷¹.

Muito embora reconheçamos a existência de uma ordem social privada, hodiernamente, com a paulatina judicialização das relações sociais, tal ordem social privada vai perdendo espaço e paulatinamente se transmutando em ordem jurídica, portanto pública, em razão mesmo da necessidade de garantias formais que assegurem a fruição dos direitos outrora respeitados sem necessidade de coerção institucionalizada.

Daí o reconhecimento de que a ordem pública, em uma definição mais lapidada e restrita, pode ser definida como um conjunto de requisitos extrajurídicos, ou mesmo pré-jurídicos, mas, de qualquer modo, não alheios ao jurídico, imprescindíveis ao bom funcionamento das instituições do Estado e da sociedade civil e garantidora da efetivação dos

⁶⁹ Nesse sentido Bertolaia e Palazzolo (2016).

⁷⁰ Nessa linha de entendimento, Cohen (1970, p. 34), para quem: “Dizer que os homens nem sempre atuam em relação aos outros sob impulso, mas que coíbem a si próprios, é implicar que eles herdaram suas coerções geneticamente ou que aprendem a internalizá-las durante um processo de educação social. Até onde sabemos, os homens não possuem instintos sociais geneticamente herdados, mas possuem cultura e a capacidade não só de serem influenciados por ela, mas também de criá-la. Uma parte importante de qualquer herança cultural é o conjunto de direitos e obrigações recíprocas que os homens exercitam em seus tratamentos mútuos. Se eles têm de coibir-se nesses tratos, devem também possuir algum meio de saber as exigências dos outros e se têm de negar a si próprios certos cursos de ação, têm de receber alguma recompensa, sob forma de assistência mútua ou, pelo menos, não interferência mútua. Tudo isso implica a existência de regras ou normas.

⁷¹ Segundo Clemente (2015, p. 70) “Na sociedade democrática, a polícia cívica mantém apenas a ordem material externa, entendida como ordem pública, não intervindo no âmbito da ordem privada, entendida como ordem material interna. Por norma, a ordem pública fica por conta do Estado e a ordem privada calha aos particulares”.

direitos da pessoa⁷². (CLEMENTE 2015)

De ver-se, pois, que a ordem jurídica seria o espectro mais amplo e evoluído de um ordenamento social material que historicamente e aos poucos vai se positivando e se ramificando em ordenamento jurídico público e ordenamento jurídico privado ou, em outras palavras em Direito Público e em Direito Privado⁷³.

Desse modo, definida a acepção da categoria ordem, evoluímos para um conceito mais amplo, mas ainda não positivado, que corresponde à ordem social, responsável pela definição dos limites disciplinares informais de convivência social, mas que acaba por influenciar na criação de um ordenamento positivado, jurídico. Tal ordenamento jurídico subdivide-se em público e privado em razão dos interesses e sujeitos envolvidos na matéria a ser ordenada.

Chamamos a atenção para o posicionamento de parte da doutrina orientada no sentido de que restringir o conceito de ordem jurídica à ordem legal normativa não é errado, mas é insuficiente, haja vista que aquela engloba elementos outros que lhe são essenciais e a tornam distinta e mais ampla que os elementos positivos, razão pela qual a ordem pública acaba por ser uma situação visível, prática, resultante da observação da ordem jurídica. Assim sendo, da ordem jurídica chega-se à ordem pública, como um aspecto visível de sua realização, se constituindo em conceitos complementares. (MOREIRA NETO, 1987).

Dessarte, ante tal riqueza contudeística, ante tantos complementos e conexões, para os fins da presente dissertação, não nos ocuparemos com o conceito de ordem pública mais amplo e, sim, centraremos a atenção no objetivo de identificar e estabelecer de maneira clara e concreta um campo conceitual, no qual a definição de ordem pública esteja necessariamente vinculada à disciplina social enquanto controle social punitivo realizado pelo Estado.

Entendemos que o caminho para alcance de tal desiderato é, sem dúvida alguma, aproximar a ordem pública dos fundamentos axiológicos das normas de natureza penal - que em sua essência são proibitivas e imperativas, de tal sorte cogentes -, na perspectiva aqui

⁷² Referido também por Oliveira (2015, p. 31).

⁷³ Na visão de Araújo Filho (2003, p. 40) “Pela verificação dos textos sobre os vários conceitos de ordem já referidos, chegamos à conclusão de que não existe uma única ordem, ou seja, não existe uma ordem que predomine sobre a outra, determinando-a, mas sim um entrelaçamento dessas ordens, uma influenciando a outra. Assim, exemplificando, a ordem social, que geralmente é definida por um grupo dominante, tem a capacidade de criar, conforme seus interesses – pelo domínio que pode exercer sobre a ordem política -, regras jurídicas, que a todos obrigam, fazendo com que a ordem pública, que não é a ordem jurídica, mas dela emana, também seja influenciada”.

adotada de que a ordem social vai se transmodificando em ordem jurídica e, após tendo sido sedimentado este amálgama de valores oriundos das mais variadas ordens, como já dito, os valores e interesses mais caros ao corpo social, utilizar tal natureza imperativa para levar a efeito, de maneira agora absolutamente fundamentada, a regulação de tais valores e interesses vitais ao desenvolvimento das relações em sociedade.

Alcançado tal objetivo, podemos inferir que o sistema normativo que alicerça o controle social formal, dessarte, com a clara definição do alcance conceitual da ordem pública, vai se utilizar dos mesmos fundamentos para limitar e garantir as liberdades e os valores individuais e coletivos.

Em palavras mais simples, na perspectiva de uma ordem pública democrática e plural, ao ampliar-se a esfera dos interesses e liberdades individuais, limitam-se as liberdades e os interesses coletivos, e ao ampliar-se o campo onde devem prevalecer os interesses coletivos, limita-se a seara dos direitos e garantias individuais⁷⁴.

Torna-se imprescindível, portanto, que reconheçamos a importância de limitação na esfera das liberdades e, do controle destas, dentro de um mesmo campo do ordenamento jurídico, como forma de reconhecimento de um Estado Democrático de Direito, evitando, dessarte, casuísmos e abusos de poder.

Isto posto, absolutamente necessário que se aproxime o campo conceitual da ordem pública da atuação estatal concretizada pelo conjunto de instituições e preceitos com força cogente e não derogáveis pela autonomia privada e cujo objetivo é velar pelo bom funcionamento dos serviços públicos, pela estabilidade nas relações entre os particulares, atuando como limite a autonomia de vontade do indivíduo, mediando os interesses particulares com os coletivos e garantindo segurança pública.

Ademais, e não menos importante, que tal conceituação contenha a clara definição

⁷⁴ Em sede de direito punitivo, filiamo-nos à posição que defende que a partir do Princípio da Proporcionalidade, entendido como o que congrega dois outros princípios, quais sejam, o Princípio da Proibição de Excesso (*Übermassverbot*) e o Princípio da Proteção Deficiente (*Untermassverbot*), devem ser sopesados os interesses em jogo, ou seja, se devem prevalecer os interesses do indivíduo ou os da coletividade, vez que o Estado não pode exorbitar quando do exercício do *jus puniendi*, devendo, pois, ser contido, assim como, não pode descuidar dos interesses da coletividade, tornando-se leniente e violando os direitos fundamentais pela proteção deficiente. Assim sendo, como parâmetros de equilíbrio, deve o Estado observar o dever de proteção (*Schutzgebote*) que pode ser traduzido como um dever de proibição (*Verbotspflicht*), consistente na proibição de uma determinada conduta, o dever de segurança (*Sicherheitspflicht*), que se traduz no dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante adoção de medidas diversas e, por fim, o dever de evitar riscos (*Risikopflicht*), que autoriza o Estado a atuar com o objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral, mediante a adoção de medidas de proteção ou prevenção. Sobre o assunto, em profundidade, cfr. Mendes (1999), Streck (2012) e Fischer et al (2015).

sobre os limites de extensão da ordem pública, assim como dos limites quando da atuação do aparato estatal para alcance desta ordem na esfera do direito punitivo⁷⁵.

Percebemos, pois, absolutamente premente a necessidade de imposição de restrições à limitação das liberdades públicas, assim como, de restrições à atuação dos órgãos responsáveis pela defesa da ordem pública.

Antes de aprofundarmos a discussão sobre a questão dos limites conceituais da ordem pública, assim como sobre a atuação das instituições do Estado responsáveis pela concretização do previsto para alcance de tal ordem, imperativo notar que todas as atribuições estatais envolvidas na definição de ordem pública devem, também, estar intimamente ligadas aos requisitos do bem comum, ultrapassando a esfera de apenas limitar a autonomia de vontade do indivíduo, se corporificando mesmo como algo integrante aos interesses comunitários e que nunca ultrapasse o limite do estritamente necessário para o alcance da disciplina social.

Como conceito ideal, dessarte, podemos afirmar que hodiernamente a ordem pública deve se constituir como referencial do controle social formal e informal, cujo conteúdo explicita as responsabilidades acima delineadas⁷⁶ e cuja característica mais marcante seja a evolução do campo meramente proibitivo para alcançar um patamar positivo, cuja principal esfera de atuação seja calcada na busca inegociável do bem comum⁷⁷ e na proteção dos bens jurídicos mais caros aos cidadãos enquanto corpo comunitário e enquanto indivíduos.

Para finalizar, de extrema importância que ressaltemos, como insistentemente repetido, que o conhecimento até agora construído no presente tópico buscou, tão-somente, estabelecer um campo conceitual para a categoria ordem pública inerente ao controle social formal, caracterizando-se, assim, pela finalidade de resguardar interesses individuais e coletivos, assim como bens públicos pela via do direito punitivo.

Admitida tal conceituação, necessário que se reconheça que este significado de ordem pública acaba por se aproximar muito do conceito de segurança pública e, por sua vez, de tudo o que está ligado à disciplina da sociedade pelo viés cogente do controle de natureza

⁷⁵ Sobre o assunto, em profundidade, Moreira Neto (1991).

⁷⁶ Sobre o assunto, em maior profundidade, Doral (1967).

⁷⁷ Segundo Oliveira (2015, p. 35), “A ordem pública democrática é a ordem vigente nas sociedades democráticas. Como qualquer ordem pública, o seu conteúdo é preenchido pelo estado de segurança, tranquilidade, paz e sossego público, com a diferença que o seu teor, com reflexos na ação, é determinado pela liberdade, felicidade e bem-estar dos cidadãos”. Sobre ordem pública, cfr., também, Elias (2014).

penal, como, a título de exemplo, do conceito de política criminal.⁷⁸

É certo que sempre que se cogita no desenvolvimento de políticas criminais com o óbvio propósito de alcance de determinados objetivos ligados à ordem pública, de logo inserem-se organismos ligados à segurança pública para alcance de tal mister⁷⁹.

Entretanto, do olhar atento em razão de tudo o que até aqui exposto, filiamo-nos ao entendimento segundo o qual ordem pública e segurança pública, apesar de próximos, são conceitos distintos, estando a segurança pública a serviço da manutenção da ordem pública, o que faz com que a noção de ordem pública acabe por transcender e incluir questões de segurança pública, não se exaurindo, dessarte, apenas nesta, mas sendo, como já dito, a segurança pública um aspecto importante e necessário da ordem pública.

Nesta senda, a partir do entendimento segundo o qual a ordem pública excede em amplitude todos os mecanismos que tenham por objetivo dar-lhe efetividade e que tal efetividade depende da existência de uma ordem jurídica que estabeleça o modo e os limites operacionais para tal mister, entendemos que cabe aos representantes democraticamente eleitos, portanto à esfera política, com base nos interesses coletivos que permeiam a ordem pública, elaborar políticas de segurança pública que garantam o que assegurado para a existência deste tipo de ordem no meio social⁸⁰.

Embora possa se admitir que exista uma transcendência principiológica que acaba por influenciar e moldar o conteúdo englobado e protegido no conceito de ordem pública, admitindo-se mesmo interpretações extensivas sobre tal conteúdo, existe um campo que não

⁷⁸ Para Oliveira (2015, p. 25): “A ordem pública pode ser interpretada numa vertente que designaremos de ‘técnico’ ou ‘jurídica’ ou formal e num prisma material. Na perspectiva formal, a ordem pública representa o conjunto de regras fundamentais à vida em sociedade sem as quais se imporá a anarquia e, em consequência, o atropelo às mais elementares regras de convivência entre os homens. De entre essas regras destacam-se um conjunto de normas de natureza imperativa ou proibitiva denominadas de ‘ordem pública’ que segundo as ideias dominantes, num dado contexto temporal e social, regulam os interesses vitais dessa sociedade. Esses interesses sociais são de tal modo relevantes para a sociedade que os actos que os contrariem são normalmente nulos ou constituem crime. [...] Do ponto de vista material, a ordem pública significa a ausência de desordem”.

⁷⁹ Veja-se a posição de Moreira Neto (1987, p. 138) para quem: “... da Ordem Jurídica chega-se à Ordem Pública, como um aspecto visível de sua realização, como uma ideia que tem a vocação de um endereçamento prático, que tem a ver com a harmoniosa convivência diária, com o clima de paz social, com a exclusão da violência e com o trabalho permanente dos agentes de segurança pública na guarda desses valores”.

⁸⁰ Como conceito de Política de Segurança Pública, adotamos o de Caldeira (1998), que assim se posiciona: “Política de Segurança Pública consiste na escolha, pela autoridade estatal, dos bens e direitos que serão protegidos jurídica e penalmente, bem como dos recursos e métodos que serão usados para efetivar esta tutela. Trata-se de uma das políticas governamentais e, como tal, está condicionada por fatores políticos, eleitorais, orçamentários, administrativos, ideológicos e outros, como qualquer processo decisório governamental. A política de segurança pública, dado o seu intenso monitoramento pelos meios de comunicação de massa, é ainda condicionada pelo tratamento que lhe dá a mídia. Através de suas omissões, ênfases ou deturpações, os meios de comunicação de massa têm papel importante na construção da percepção dos fatos pelo receptor das notícias”.

admite flexibilizações ou extensões. No que pertine ao limite de atuação dos órgãos responsáveis pela manutenção de tal ordem pública, quando do exercício das funções que são iminentes à realização da Segurança Pública, todos os dispositivos que regulam esta matéria devem estar dispostos de forma clara e precisa em um ordenamento que tenha obedecido o devido processo legislativo.

Exaurido o campo conceitual de ordem pública, necessário se faz delimitar, de forma mais clara, o âmbito conceitual de segurança pública, o qual, como dito acima, entendemos se tratar de um espaço mais restrito que aquele destinado à ordem pública.

Segurança pública, portanto, seria aquela atividade dirigida à proteção das pessoas e bens, à manutenção da tranquilidade e a garantia de uma ordem fundada em preceitos que privilegiem o reconhecimento da cidadania. Comporta um conjunto plural e diversificado de atuações inerentes às instituições cujos objetivos acima transcritos estejam em suas atribuições de origem e que devem refletir, acima de tudo, a garantia de um estado de convivência que permita o efetivo exercício de direitos e garantias a todos os que compõem o corpo social.

Inobstante tal posicionamento, defendemos a ideia de que o conceito de segurança pública deve priorizar, enquanto conteúdo imanente, a questão da análise das expectativas, predições, possibilidades ou juízos de probabilidade de ocorrência de agressões aos bens jurídicos protegidos pela ordem pública positivada, antecipando-se a tais agressões e, por esse caminho, estimular ações prévias que obstem a concretização dos riscos ou perigos previstos ou previsíveis se configurando, assim, em uma segurança pública de viés proativo e não reativo⁸¹.

Da conjugação dos conteúdos conceituais acima delineados, a doutrina espanhola atual acabou por forjar o conceito de segurança cidadã, que ultrapassa as generalidades de ambos, buscando maior proteção dos indivíduos ante a atuação das Instituições do Sistema de Controle Social, mormente as forças policiais⁸².

No Brasil, outro é o significado de segurança cidadã, direcionando-se a doutrina

⁸¹ Sobre o tema, detalhadamente, cfr. Muñagorri Laguia e Casares Pascual (2009).

⁸² Segundo Cabrera Mora (2018, tradução livre), “O conceito de segurança cidadã se configura como a proteção de pessoas e bens que correspondem as forças policiais em seu âmbito próprio de atuação, isto é, frente à ações violentas, agressões ou situações de perigo em geral. Desta maneira, no exercício da segurança cidadã, que se levará a cabo pelas FCS, estará integrada a proteção dos bens e das pessoas ante todo ato que corrompa a legalidade; com ela, se estabelece a responsabilidade estatal como garante para que tenha lugar o livre exercício dos direitos e liberdades públicas e isto será o que definirá quando se esteja perante atos de insegurança, quais serão suas prioridades e quais serão as estratégias para neutralizá-las”.

no sentido de conceituar a mesma como aquela que transcende o poder público e atribui à sociedade uma maior participação no planejamento, execução e no controle das atividades de segurança pública, devendo os cidadãos e as organizações da sociedade civil assumirem parcela da responsabilidade na busca por soluções dos problemas afetos ao setor⁸³.

Independentemente dos limites conceituais da segurança pública, daquilo que deve ser objeto de sua proteção e dos meios de efetivá-la, o importante é que o atuar das instituições que fazem parte do Sistema de Controle Social Formal do Estado deva estar explicitamente disposto na legislação pertinente, com os princípios gerais ínsitos na Constituição Federal a orientarem de forma precisa os limites de restrição das liberdades, sem espaços para interpretações extensivas, flexíveis ou mesmo antagônicas por parte de quem está a prover a sociedade de segurança pública⁸⁴.

Vê-se, pois, que toda a questão do controle social formal, portanto de manutenção da ordem pública pela via da disciplina social, está intrinsecamente conectada com as bases de um regime democrático ideal – cidadania ativa e composição demográfica racional –, em razão das definições dos interesses públicos e privados a serem protegidos se originarem das escolhas dos parlamentos, dependendo da competência atribuída a cada casa legislativa.

Ademais e, não menos importante, como é comum hodiernamente, quando ocorrer o choque entre estes interesses protegidos, é o legislador quem deve definir sobre a preponderância entre os mesmos no âmbito da ordem pública, assim como sobre o modo de concretizar esta proteção com respeito a tal preponderância, concretizando os fundamentos do Estado Democrático de Direito que, em sua gênese, orientam no sentido de que a disciplina social deve emanar dos dispositivos elaborados pelo legislador democraticamente eleito pelo povo.

Acreditamos, por conseguinte, que a atuação estatal na área da Segurança Pública encontra-se devidamente fundamentada a partir da justificação do controle social formal e da legitimação dos instrumentos – legislação penal e processual penal - e *modus operandi* dos órgãos deste controle.

⁸³ Maior aprofundamento no tema, cfr. Mesquita Neto (2011).

⁸⁴ Dentro de tal perspectiva, Valente (2013, p. 26) chama a atenção para o fato de que “A constitucionalização da segurança implica considerar a promoção da segurança como uma tarefa fundamental do Estado, prosseguida de forma directa ou indirecta. Há segurança quando a legalidade democrática está salvaguardada, quando os direitos dos cidadãos estão defendidos e garantidos, quando se garante a segurança interna, quando há bem-estar e qualidade de vida do e igualdade real entre os cidadãos, quando se garante a integridade dos princípios do nosso Estado de direito e democrático: de que se destaca a dignidade da pessoa humana, cujo respeito implica o tratamento igual formal, material e em dignidade”.

Tais fundamentos que refletem os requisitos de justificação e legitimação do direito de punir se concretizam quando os limites e o respeito à preponderância dos interesses envolvidos na matéria de segurança pública encontram ressonância no devido processo legislativo democrático, com a concreta observação dos limites impostos pela Constituição Federal para limitação das liberdades públicas e, principalmente, na difícil e concreta observação dos limites impostos aos instrumentos legais a serem utilizados para alcance da disciplina social no âmbito punitivo⁸⁵.

2.3 Políticas Públicas preventivas como instrumentos de Política Criminal: em busca da efetivação do controle social formal na ambiência do Estado Democrático de Direito

Definidos os fundamentos que delineiam o controle social formal exercido pelo Estado, tanto em seu aspecto de justificação como de legitimação, assim como definidos os limites de conteúdo, elaboração e aplicação das normas atinentes à ordem pública - que dá vida ao referido controle social na seara punitiva -, importante apontar caminhos para concretização da disciplina da sociedade e, conseqüentemente, para o alcance dos anseios que são iminentes ao controle social formal.

É pacífico que o controle social formal é uma atribuição exclusiva do Estado, embora ações que venham a objetivar um melhor disciplinamento no seio da sociedade não sejam exclusivas de órgãos públicos. Entretanto, compactuamos com a ideia segundo a qual a intervenção pública pela via da elaboração, planejamento e execução de políticas públicas na área da segurança sejam imprescindíveis para o alcance de índices mínimos de sociabilidade na convivência intersubjetiva.

Necessário, porém, romper com o entendimento que liga políticas públicas de segurança, enquanto políticas criminais, a um posicionamento exclusivamente reativo/repressivo, normalmente pautado no pensamento de combate à violência criminal através da violência institucional, vez que não parece ser esse o tipo de entendimento mais consentâneo em um Estado Democrático de Direito.

⁸⁵ Nesse sentido, “Ao longo dos séculos foi-se adensando a ideia de que a segurança é um conceito polissêmico e não é algo estático, adaptando-se ao contexto histórico, geográfico e cultural, bem como à conjuntura sócio-política e econômica. Embora historicamente a segurança sempre tenha estado relacionada com a luta pela sobrevivência individual, a sua conceptualização foi prioritariamente associada à vida dos homens em comunidade, à polis e à construção estadual, e na actualidade, inclui o papel de uma diversidade cada vez maior de actores públicos e privados, supranacionais e locais”. (ELIAS, 2014). Sobre os desafios da segurança contemporânea, por todos, Fernandes (2014).

Deste modo, como uma maior aproximação aos ditames da legalidade e da democracia, parece-nos pertinente adotar a diferenciação entre Políticas de Segurança Pública, enquanto atividades a serem desenvolvidas na esfera do controle social formal, fortemente agregadas à atividades tipicamente policiais – atuação policial *stricto sensu* – e Políticas Públicas de Segurança, cujas atividades devem ser muito mais amplas, englobando, dessarte, as diversas ações nas esferas governamentais e não governamentais, mas que estejam voltadas para enfrentar e, se possível, solucionar os diversos problemas afetos à criminalidade e à violência fora do eixo reativo/repressivo⁸⁶.

Partimos, assim, do pressuposto segundo o qual as Políticas Públicas de Segurança estão mais próximas aos anseios democráticos, assim como mais afinadas com os aspectos legais, do que as Políticas de Segurança Pública que, embora necessárias, estão mais voltadas para as ações de enfrentamento, caracterizadas por planejamentos verticais e, amiúde, apontadas como de difícil controle de legalidade quando de suas concretizações.

Defendemos, portanto, o posicionamento segundo o qual a governamentalidade democrática implica, também, uma relação social entre agentes públicos e comunidade⁸⁷, que através da troca de experiências buscam alternativas com o objetivo de controlar as diversas formas de violência mediante práticas sociais instauradoras, como o incremento de ações educativas que estimulem relações interpessoais amistosas, orientadas pela não violência, pela recuperação da ambiência de convivência das comunidades, representadas por uma completa reestruturação urbana, dentre outras medidas não afetas ao controle social formal, ou seja, não coercitivas.

Pela via da prevenção, portanto, quer seja primária, secundária ou terciária, na qual o combate a comportamentos delitivos visa a não reincidência de tais ações danosas ou pelo combate da criação de oportunidades que estimulem as pessoas a

⁸⁶ Imprescindível sobre esta temática, cfr. Oliveira (2002, p. 46)), para quem: “Se a depredação e a sujeira do espaço público decorrem da errônea compreensão do significado de público, da mesma forma a falta de comprometimento verdadeiro com a questão da segurança pode ter a mesma origem. Afirmar que o problema diz respeito a todos equivale a dizer que a busca de soluções compete a uma multiplicidade de agentes sociais, governamentais e não governamentais. A utilização superficial e irresponsável desta concepção fornecerá a qualquer destes agentes um bom estoque de pretextos para a inatividade, justificada no fundo por um sofisma: afinal, o que é de todos não é de ninguém, ou, no mínimo, não é meu.

⁸⁷ No entendimento de Félix (2008) oriundo de pesquisa realizada nas favelas da cidade de Marília, no Estado de São Paulo, quando investigou a relação dos moradores da favela com seu local de habitação: “Por tudo o que se viu, ratificamos a necessidade de ver, ouvir, dar voz e vez aos segmentos historicamente apartados das decisões. Gestores públicos devem estar atentos às formas como as pessoas leem e sentem o ambiente urbano. O espaço, apesar de ser um conteúdo para todos, também é restritivo e determina uma geometria de ocupação, em função de questões estruturais como as socioeconômicas (espaço de ricos e pobres) e em função de manifestações criminais, configurando-se em espaços temidos e evitados, independentemente de padrões sociais”.

delinquir ou, ainda, ao enfrentamento da progressão criminosa, na qual as pessoas acabam por cometer delitos cada vez mais graves, várias políticas públicas compartilhadas entre o poder público e as comunidades podem ser efetivadas⁸⁸.

Em tal perspectiva já existem vários trabalhos que apontam a confiança e a solidariedade entre os moradores como pressuposto para que uma vizinhança consiga um efetivo controle social informal, traduzido na predisposição dos residentes locais em agirem para obtenção do bem comum. Desse modo, a partir da coesão social obtida, deve a comunidade alcançar uma efetiva interlocução entre seus representantes e a esfera pública de poder, localizada fora dos limites da comunidade, em prol da contenção do avanço dos elementos distintivos de “oportunidade criminal”⁸⁹. (SAMPSON ET AL, 1997)

Percebemos, pois, a importância do resgate de uma ambiência onde prepondere o civismo e, conseqüentemente, a civilidade, vez que esta deve ser a base na qual deverá ser construída uma convivência humana coletiva possível, a partir de exigências pautadas no equilíbrio e proporcionalidade entre o que se exige e os meios disponibilizados para cumprimento de tais exigências por parte do poder público. (ORTUÑO RODRIGUEZ, 2010)

Em síntese, partindo-se do modelo original de desorganização social elaborado pela sociologia de Chicago, ou seja, verificada a existência de vizinhanças caracterizadas por baixo *status* socioeconômico, baixo nível educacional, instabilidade residencial e heterogeneidade étnica, dentre outros fatores indicados como causa de erosão do tecido social e, conseqüentemente, de inviabilização do controle social informal, entende-se

⁸⁸ Sobre os diversos níveis de prevenção, especificamente, cfr. Garrido Genovês e López Latorre (2005, p. 329, tradução livre) para quem: “Desde o final dos anos 70, a prevenção do crime baseada na comunidade tem recebido forte impulso. Para alguns autores este interesse é devido as dificuldades experimentadas pelas estratégias tradicionais (penais) e individuais que objetivam alterar a propensão do indivíduo a cometer atos delitivos. Para outros autores, o crescente reconhecimento da existência de uma influência recíproca entre as características ambientais e as do delinquente tem levado à proposição de estratégias de intervenção nos fatores dinâmicos e estruturais da sociedade, das comunidades e das variáveis situacionais imediatas ao ato de delinquir”.

⁸⁹ Tal nível de interação entre moradores e o Poder Público foi nominado pela doutrina como “eficácia coletiva”, cuja concreção é explicada por Silva e Marinho (2014, p. 72) nos seguintes termos: “É exatamente nesse contexto que passa a ser relevante considerar a conexão entre o nível local de organização e interação com instituições externas. Essas últimas devem ser vistas como um elemento diferencial que oferece o suporte necessário para ativar os mecanismos organizacionais que irão estabelecer os padrões normativos de comportamento. Sentimentos de confiança entre os residentes, valores comuns compartilhados e expectativas de ação fazem toda a diferença, mas são ativados mais facilmente se respaldados por mecanismos institucionais externos capazes de permitir a continuidade do controle social estabelecido por componentes locais. Sob esse ponto de vista, o ponto forte desse modelo é que a concepção de eficácia coletiva remete a expectativas de ação dentro de uma coletividade e reúne dois mecanismos fundamentais: coesão social (a parte coletiva do conceito) e expectativas compartilhadas para o controle (a parte de eficácia do conceito).

que, entre outras medidas, esta deva ser enfrentada através da proatividade dos residentes em viabilizarem a obtenção de recursos financeiros que possibilitem as ações políticas específicas direcionadas às demandas locais.

Dessa forma, pela via de políticas públicas há a viabilização de serviços públicos direcionados às necessidades específicas da comunidade, minimizando os efeitos da desordem social, com impacto direto sobre as taxas desta criminalidade setorizada⁹⁰, dando-se ênfase, assim, a ações de prevenção estrutural⁹¹.

Ademais, com a aproximação entre os diversos atores que integram a questão da Segurança Pública, tais programas de prevenção social ao adotarem um formato horizontal e cooperativo, no qual a sociedade civil e as estruturas administrativas e de controle social formal venham a cooperar no desenvolvimento de soluções, acabarão por enfrentar, também, o difícil problema oriundo da pluralidade e da multiculturalidade fortemente enraizadas nas comunidades, vez que toda e qualquer técnica de intervenção, caso objetive lograr êxito em seus objetivos, deve ter em conta que não existem valores universais devendo, isto sim, levar em consideração as peculiaridades de cada localidade em particular. (RUIZ RODRÍGUES, 2010)

Em assim atuando, ao desenvolver o Poder Público um novo campo de sociabilidade solidária, privilegiando a participação da sociedade civil na construção de novas práticas comunitárias que estimulem um reordenamento social fora do contexto repressivo, está o mesmo estimulando a constituição de práticas sociais e políticas que levarão à produção de uma ordem social propícia a alcançar um campo de possibilidades para a montagem de uma cidadania concreta, refletindo, assim, de maneira muito clara, a participação da comunidade nas lutas sociais contra a violência, fortalecendo, conseqüentemente, a democracia.

Deste modo, pensamos ser de bom alvitre alargar o campo de possibilidades das políticas públicas, para muito além do extermínio da violência que tem por referência a insegurança e o medo incutidos na sociedade pela crescente onda de violência criminal urbana e que traz a reboque a intensa pressão social e midiática pelo aumento de medidas de cunho

⁹⁰ Sobre o tema, em profundidade, Sampson (1986).

⁹¹ Para Garrido Genovês e López Latorre (2005, p. 295), “a prevenção estrutural é aquela que fundamenta as causas da delinquência no mal funcionamento das instituições sociais, (a família, a escola, o mercado de trabalho, etc.) objetivando, deste modo, por ênfase na mudança de atitude na direção e nas práticas de prestação de serviços dentro das organizações da comunidade”.

exclusivamente repressivos,⁹² para que não se venha a perder as referências que norteiam o estabelecimento e a vigência de um Estado Democrático de Direito.

Por ser um fenômeno complexo, outros atores e formas têm que ser envolvidos no âmbito do combate à violência urbana, preferencialmente encarando tal fenômeno a partir de suas características mais amplas, que interligam de maneira definitiva as categorias violência criminal e violência estrutural, o que, necessariamente, conduz a priorização de ações preventivas em detrimento das reativas.

Por essa via, qualquer política pública que objetiva combater a violência urbana setorizada, obrigatoriamente, tem que envolver a comunidade alvo de tais intervenções na elaboração, planejamento e execução daquilo que vai ser posto em prática naquela comunidade, em razão mesmo do respeito ao ditame constitucional que dispõe ser a Segurança Pública um dever do Estado e responsabilidade de todos os cidadãos⁹³.

Nessa linha estão sendo desenvolvidos estudos denominados de prevenção comunitária, nos quais os cidadãos assumem um papel de protagonistas na gestão de suas próprias demandas de segurança, através da reconstrução do controle social do espaço no qual habitam.

Assim, a partir de uma diminuição na capacidade de decisão das instâncias políticas e, conseqüentemente, pelo aumento da proatividade e dinamização da responsabilidade cidadã, os integrantes da comunidade assumem parte das responsabilidades frente ao delito, principalmente, na seara de resgate da efetividade do controle social informal sobre os indivíduos, pela via da recuperação dos espaços públicos e forte controle comunitário das incividades⁹⁴.

O certo é que, independentemente da nomenclatura utilizada, ou seja, prevenção comunitária, segurança cidadã, orçamento participativo, dentre tantos outros termos que se inserem na temática, faz-se necessário ampliar a participação dos membros das comunidades no planejamento, na execução e no controle das atividades da segurança pública; é preciso, dessarte, fortalecer a democracia fazendo com que os cidadãos e as organizações da sociedade civil assumam sua parcela de responsabilidade na busca de solução dos problemas existentes

⁹² Um aprofundado estudo sobre a temática pode ser encontrado em Lima, Misse e Miranda (2000).

⁹³ Cfr. Art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil. Sobre os novos paradigmas da segurança, necessário citar Clemente (2015, p. 90): “Certamente, garantir a segurança é uma responsabilidade do governo de cada Estado, e também da sociedade: a segurança é hoje responsabilidade de todos. E é da responsabilidade de todos, porque a segurança suporta a liberdade cívica e o bem-estar dos concidadãos, bem como a estabilidade do Estado. Na verdade, as sociedades que se fazem responsáveis por sua segurança são sociedades mais livres”.

⁹⁴ Sobre o tema, detalhadamente, cfr. Medina Ariza (2010).

em tal âmbito⁹⁵.

Por outro lado, como um forte argumento a ser utilizado na defesa do desenvolvimento de Políticas Públicas alternativas ao modelo até agora utilizado no Brasil na área da segurança pública, que dá prioridade e se baseia quase que exclusivamente no eixo reativo/repressivo, devemos analisar o custo financeiro com a realização destas Políticas Públicas postas em andamento mais recentemente e os resultados obtidos com estas práticas que, via de regra, enxergam a segurança pública como algo que só pode ser melhorado através do melhor aparelhamento dos órgãos por ela responsáveis.

De acordo com pesquisas realizadas no ano de 2014, o Brasil gastou o equivalente a mais de R\$ 70 Bilhões de Reais com Segurança Pública sem conseguir nenhuma redução nas taxas de criminalidade no país, sendo os Municípios brasileiros os entes federativos responsáveis pelo maior incremento de gastos na área⁹⁶.

De posse dos dados acima relatados, forçoso reconhecer que o aumento do efetivo policial, mais viaturas, mais armas, mais investimento em inteligência, mais treinamento, enfim, mais aparelhamento dos órgãos do sistema, dentre muitas outras medidas de cunho reativo/repressivo, não irão, isoladamente, resolver o problema da criminalidade, haja vista que, como já dito, necessário que sejam desenvolvidas políticas públicas preventivas e inclusivas concomitantes para enfrentamento das violências.

Assim, uma melhor avaliação dos gastos realizados na esfera da segurança pública que possa levar a maximização dos resultados obtidos, admitindo a elaboração, o planejamento e a execução de Políticas Públicas fora do âmbito dos aparelhos repressivos, pode levar a melhores resultados do que os até agora obtidos.

⁹⁵ Segundo Mesquita Neto (2011), na ampla maioria dos municípios brasileiros que não possuem organizações policiais municipais, os governos, com o apoio da sociedade civil, deveriam desenvolver políticas de segurança baseadas em estratégias de prevenção, tais como: programas de mediação e resolução pacífica de conflitos, aplicação adequada e bem planejada de medidas socioeducativas a adolescentes em conflito com a lei, programas de apoio à reinserção na família e na comunidade de adolescentes que cumpriram medidas socioeducativas e de egressos do sistema prisional, qualificação profissional dos presos. Tais programas preventivos devem estar focados não apenas na execução das ações, mas sobretudo na *obtenção de resultados* tais como a redução da incidência e da reincidência de violências, crimes e danos, e o aumento da segurança dos cidadãos.

⁹⁶ Maiores detalhes da pesquisa em Lima, Bueno e Mingardi (2016, p. 57), para quem: “Seja como for, o país gasta o equivalente a países desenvolvidos e nem por isso consegue reverter o quadro de medo e insegurança, muito em função de um modelo falido de organização policial e administração de conflitos. Como dito na introdução, é possível supor que o crescimento dos gastos com segurança pública é um efeito inevitável de se optar por manter um sistema disfuncional na prevenção da violência e na garantia de direitos e que, para continuar de pé, exige volumes crescentes de investimentos. Todavia, essa opção não se dá pelo sucesso desse sistema em fazer cumprir o monopólio estatal da violência e oferecer serviços de qualidade. Ao contrário, ela parece guardar mais relação com os sentidos e prioridades políticas que o tema assume para os dirigentes políticos”.

Nessa linha de entendimento, defende-se, pois, a ideia segundo a qual ao lado do melhor aparelhamento das Instituições que fazem parte do Sistema Formal de Controle Social, assim como, através de um redimensionamento dos gastos públicos securitários, deve-se buscar, no âmbito das políticas criminais, o desenvolvimento de políticas públicas que priorizem o combate à violência estrutural e, como via absolutamente certa de consequência, a diminuição da violência criminal.

Como possível derivação, mas, com claras conexões com o problema orçamentário acima apresentado, erige-se como um forte obstáculo ao desenvolvimento racional de políticas de segurança a questão dos limites de competência dos Órgãos Federativos envolvidos na questão.

A Constituição brasileira não traça limites claros sobre as atribuições e competências de cada Órgão Federativo envolvido na questão da Segurança Pública, o que acaba por causar sobreposição de funções e, portanto, dúvidas quanto ao âmbito de atuação não só na esfera específica destes órgãos, como também, no âmbito de atuação de suas Polícias⁹⁷.

Disso decorre que em termos de coordenação, integração e articulação de Políticas Públicas de segurança no Brasil existe um profundo déficit no arcabouço jurídico que trata da matéria, dificultando sobremaneira a implementação de qualquer plano que englobe os três entes federativos no trato do assunto, vez que não há uma previsão legal de compartilhamento articulado de atribuições.

Atualmente, já há uma forte percepção, até mesmo uma certa unanimidade, no sentido de que os Municípios devem ser chamados para integrarem a elaboração, o planejamento e a execução de políticas públicas na área da segurança, haja vista que somente os Governos Federal e Estaduais não têm logrado êxito no combate das violências estrutural e criminal⁹⁸.

⁹⁷ Na visão de Peres et al (2016) “A vaga distribuição de funções entre os entes federativos no campo da segurança pública e a não regulamentação do artigo 23 da CF de 1988 ou dos parágrafos 7º e 8º do artigo 144 têm gerado ao mesmo tempo a sobreposição de funções e uma frouxa articulação entre os atores do sistema de justiça criminal, que opera, assim, a partir de uma lógica que estimula a competição por recursos escassos e não a colaboração entre agências”. Consultar os artigos 23 e 144 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁹⁸ Essa parece ser uma tendência mundial, na Espanha, segundo Ruiz Rodríguez (2010, tradução livre): “O convênio marco de cooperação e coordenação entre o Ministério do Interior e a Federação Espanhola de Municípios e Províncias, em matéria de segurança cidadã e segurança rodoviária, firmado em 20 de fevereiro de 2007, constitui um ponto de partida muito ilustrativo sobre a via através da qual os municípios espanhóis desejam tomar parte ativa na gestão da segurança pública. Surgido como uma forma de reconhecimento do governo estatal da impossibilidade de abordar os problemas que gera a delinquência somente com as estruturas policiais, com o mesmo se busca implicar às cidades e seus governos na gestão deste setor das políticas públicas.

Imprescindível, pois, que a legislação defina qual o limite e atuação dos Municípios, Estados e do Governo Federal para que as Políticas Públicas na área de segurança possam ser desenvolvidas de modo linear e não, como sói acontecer, de modo concorrente e sobreposto, o que traz como consequência excessos em determinada esfera de atuação e carências em tantas outras.

A solução de tal problema parece estar intrinsicamente ligada ao exercício da democracia e ao respeito ao Estado de Direito, posto que o cidadão poderá, a partir de uma melhor definição das atribuições dos Órgãos Federados, fazer melhores escolhas políticas, assim como, da legalidade, vez que tal definição acabará por solucionar várias inconsistências oriundas da atualmente difícil determinação do âmbito legal de competências.

Em síntese, em uma ambiência que privilegie os cânones de um Estado Democrático e de Direito, parece-nos ser o melhor caminho para desenvolvimento de Políticas Públicas na área da segurança, aquele que indica uma intensa participação da comunidade na formulação, execução e fiscalização de tais políticas afetas à segurança, assim como e, por essa via, o fortalecimento da cidadania ativa e, conseqüentemente, de uma composição demográfica racional democrática, privilegiando um controle social que seja efetivado através de medidas inclusivas e preventivas.

No Brasil, o II Plano Municipal de Segurança Pública da Cidade de Diadema, São Paulo, já em 2005, dispunha: “Apostando na eficácia das intervenções locais e nos efeitos de uma política essencialmente preventiva como estratégia de redução da violência e da criminalidade, a Cidade de Diadema vem desenvolvendo, desde o ano de 2001, uma série de ações que tiveram um impacto extremamente positivo na redução da criminalidade violenta no município”. (II PMSP, 2005)

3. DESORGANIZAÇÃO SOCIAL, DESORGANIZAÇÃO URBANA E CRIMINALIDADE: APORTES TEÓRICOS DA ESCOLA DE CHICAGO

3.1 Uma introdução à Sociologia da Escola de Chicago

No âmbito do que produzido no Brasil sobre a Escola de Chicago, a maioria dos trabalhos elaborados se deram na área da sociologia, antropologia, arquitetura, psicologia e, mais recentemente, geografia, com enfoques muito variados, abordando com mais frequência a questão dos métodos de pesquisa desenvolvidos, analisando trabalhos específicos, muitas vezes até conectando desorganização social, desorganização urbana e criminalidade⁹⁹ sem, contudo, desenvolver uma visão mais jurídica sobre o assunto, sem aprofundar – ou até mesmo conectar –, especificamente, com política criminal, com políticas de segurança pública¹⁰⁰.

Não obstante tal fato, a relação entre violência e a urbanização – ou a falta dela – sempre foi tratada como uma questão instigante e, até mesmo, relevante, vez que não seria razoável ignorar que grande parte das transformações que as cidades sofreram e continuam sofrendo tem impactos multifacetados, de muitas naturezas, que interferem de modo direto na produção da violência e do medo.

A partir de tal premissa, podemos defender a ideia segundo a qual a estrutura urbana deve ser levada em consideração como um dos determinantes do fenômeno da violência e do crime, devendo-se mesmo ter em conta o intenso processo de produção e transformação do espaço e da reprodução social que caracteriza a permanente mutação de determinados setores das cidades.

Como consequência direta da adoção de tal entendimento, temos uma facilitação no alcance dos resultados projetados para as políticas a serem desenvolvidas no âmbito do controle social, vez que ao delimitar-se um campo específico de atuação, com um planejamento orientado para o enfrentamento de determinado problema – aqui a

⁹⁹ Um trabalho acadêmico brasileiro que fez a devida conexão entre os ensinamentos da Escola de Chicago e o desenvolvimento de políticas públicas de prevenção ao crime foi desenvolvido por Tangerino (2007).

¹⁰⁰ Cfr. Massena (1986), Adorno (1990), Misse (1995), Joas (1999), Beato e Reis (2000), Siqueira (2001), Sogame (2001), Felix (2002), Freitas (2002), Teodósio (2003), Cerqueira e Lobão (2004), Ferreira e Penna (2005), Diniz (2005), Braga e Gastaldo (2009), Carvalho et al (2010), Batella e Diniz (2010), Evangelista (2012), Andrade et al (2013), Melhem (2013), Cabral de Lira (2014), Lira (2014), Delgado (2014), Casteletto (2014), Galvão (2014), Melo e Matias (2015), Ramos (2015), Faria et al (2015), Lira (2015), Santos (2016), Valentin e Pinezi (s/d).

desorganização social e urbana -, maiores são as chances de avanços na esfera do disciplinamento da sociedade.

Importante, dessa forma, levar-se a efeito uma tessitura teórica que faça as devidas conexões de ideias entre o papel desempenhado pelas cidades no âmbito da violência criminal como reflexo da violência estrutural que permeia determinados espaços urbanos, aprofundando a pesquisa especificamente nos níveis de influência que a desorganização social e urbana representam nesse contexto vez que, reconhecemos, não são os únicos determinantes dos comportamentos delituosos.

Essa a razão de, no presente capítulo, mais do que em autores, ou seja, nos conhecidos sociólogos da Escola de Chicago, tencionarmos fazer uma exposição das ideias destes, inclusive de forma diacrônica¹⁰¹, para que melhor possamos dar uma linearidade teórica que se amolde aos fins aqui pretendidos, quais sejam: orientações para elaboração de políticas criminais¹⁰².

Assim sendo, ao invés de conectar temáticas, trabalhos e conceitos a determinados autores, o que já feito de forma exaustiva pela academia, optamos por descrever de forma detalhada o desenvolvimento das ideias ali produzidas, mormente as que defendem ser íntimas as relações entre desorganização social e desorganização urbana e entre estas e o cometimento de delitos¹⁰³, com o claro propósito de aprofundar tais possibilidades teóricas com a realidade das cidades brasileiras e, caso possível, conectá-las com políticas criminais que possam informar políticas públicas de segurança¹⁰⁴.

Nesse caminhar iniciaremos a abordagem a partir da primeira fase da escola de Chicago, que marca o nascimento da sociologia urbana, na qual é priorizada a discussão

¹⁰¹ Sobre o desenvolvimento da Escola de Chicago, cronologicamente, cfr. Becker (1996).

¹⁰² Alguns textos introdutórios ao pensamento produzido na Escola de Chicago podem ser encontrados em Newburn (2009).

¹⁰³ Desde já, e com o intuito de evitar críticas desnecessárias, parte-se do entendimento de que nenhum fator isolado pode explicar por que alguns indivíduos se comportam com violência em relação a outras pessoas, cometendo crimes, assim como, pode explicar as razões pelas quais a criminalidade é mais acentuada em algumas comunidades e não em outras. Filiamo-nos ao entendimento que percebe o fenômeno criminal como uma combinação de fatores que podem indicar a emergência de condutas delituosas em diferentes níveis, locais e tipologias.

¹⁰⁴ Imprescindível, desde logo, chamar a atenção para o fato de que os postulados da sociologia desenvolvida na Universidade de Chicago ainda hoje causam grande controvérsia, existindo vários trabalhos acadêmicos que discordam total ou parcialmente dos fundamentos teóricos que associam desorganização social com desorganização urbana e estas com o cometimento de delitos. Cfr. Coelho (1980), Coelho (1988), Paixão (1990), Caldeira (2000), Castells (2000), Andrade (2003a), Cerqueira e Lobão (2004), Diniz (2005), Silva e Marinho (2014). A síntese de tal controvérsia pode ser resumida pela seguinte proposição de Beato Filho (2012, p. 86): “Credita-se a nossa enorme dívida social a origem dos graves problemas de criminalidade e violência que o país enfrenta. Vivemos em um dos cinco países mais violentos do mundo, e as razões disso são de ordem socioeconômica, sendo concentradas no plano macroestrutural. Trata-se de um argumento fácil de enunciar, mas extremamente difícil de provar.”

acerca da conformação urbana como elemento central da desorganização social de comunidades e espaços urbanos, ou seja, a partir da análise da estruturação das cidades, buscava-se a compreensão sobre o impacto que o desenvolvimento urbano sob o efeito da crescente industrialização produziria nas esferas social, econômica e política.

Dessa forma, a partir do entendimento segundo o qual as paulatinas transformações pelas quais todas as cidades passam em seus ciclos de desenvolvimento acabam por apresentar impactos variados, mormente na produção da violência e, consequentemente, do medo, necessário se fazia aprofundar a pesquisa sobre a estrutura urbana das cidades para que se pudesse identificar os determinantes de tais fenômenos.

Nessa fase de desenvolvimento teórico se sobressaíram os estudos de Wirth (1979), cuja preocupação epistemológica era uma constante, tendo este sociólogo envidado esforços para elaborar os conceitos básicos que permitissem o desenvolvimento de uma sociologia das cidades e, desde então, baseando suas pesquisas no recorte temático segundo o qual a cidade era um local em que as relações sociais se encontravam fragmentadas, anônimas e superficiais, originando sentimentos de insegurança e situações de conflito social tendo, em tal contexto, os mecanismos de controle social formal adquirido relevância acentuada.¹⁰⁵

Essa preocupação metodológica parece ser uma constante nos trabalhos desenvolvidos em tal contexto acadêmico, sendo imperioso que seja abordada, logo no início deste capítulo, a questão do método utilizado pelos pesquisadores da Universidade de Chicago para chegar a resultados confiáveis que comprovassem as teorias que, então, estavam a ser desenvolvidas.

Desta feita, necessário se faz chamar a atenção para a questão do intenso pragmatismo que permeia tudo o que produzido por tal sociologia. Muitos dos professores de

¹⁰⁵ Em um de seus mais conhecidos trabalhos, intitulado “Urbanismo como forma de vida”, Wirth (1979, p. 113) em suas conclusões afirma que “Para finalidades sociológicas, uma cidade é uma fixação relativamente grande, densa e permanente de indivíduos heterogêneos. Os grandes números são responsáveis pela variabilidade individual, pela relativa ausência de conhecimento pessoal íntimo, pela segmentação das relações humanas as quais são em grande parte anônimas, superficiais e transitórias e por características correlatas. A densidade envolve diversificação e especialização, a coincidência de contato físico estreito e relações sociais distantes, contrastes berrantes, um padrão complexo de segregação, a predominância do controle social formal, e atrito acentuado, entre outros fenômenos. A heterogeneidade tende a quebrar estruturas sociais rígidas e a produzir maior mobilidade, instabilidade e insegurança, e a filiação de indivíduos a uma variedade de grupos sociais opostos e tangenciais com um alto grau de renovação dos seus componentes. O nexos pecuniário tende a deslocar as relações pessoais, e as instituições tendem a atender às necessidades das massas em vez do indivíduo. O indivíduo, portanto, somente se torna eficaz através de grupos organizados. O complexo fenômeno do urbanismo poderá apresentar unidade e coerência se a análise sociológica se fizer à luz de tal corpo teórico. A evidência empírica referente à Ecologia, à Organização Social e à Psicologia Social do modo de vida urbano confirma a eficácia dessa abordagem.

Chicago, como muitos dos primeiros sociólogos americanos, eram pastores protestantes profundamente comprometidos com reformas sociais, cujo interesse seria produzir saberes, portanto, voltados para o equacionamento dos problemas sociais que afligiam as grandes cidades americanas.

Assim sendo, à época, no Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago, todos comungavam da posição de que algo precisava ser feito para enfrentar os graves problemas que afligiam a sociedade estadunidense, mormente aqueles ligados à pobreza¹⁰⁶.

Deste modo, o empirismo que acaba por caracterizar a filosofia pragmática adotada pelos sociólogos em Chicago, é marcado pela insistência de tais pesquisadores em produzir conhecimento que pudesse ser útil, tivesse aplicabilidade prática em prol do enfrentamento das dificuldades inerentes à estrutura social de então. (NASCIMENTO, 2010)

Portanto, em razão de adoção de tal filosofia pragmática (DEWEY, 2018) os estudos em Chicago acabam por se voltar para a temática urbana e para o trabalho de campo. Nesse sentido, a Escola de Chicago se distancia da até então em voga sociologia especulativa, inaugurando o que viria a ser conhecida como uma sociologia da ação, de viés humanista, fortemente impregnada de valores religiosos e comprometida com a transformação social¹⁰⁷.

Para alcance dos objetivos acima delineados, necessário que se desenvolvessem métodos de pesquisa aptos a auxiliar em tal mister.

Neste ponto várias foram as inovações produzidas, sendo tributárias em maior ou menor medida, do desenvolvimento teórico denominado de interacionismo simbólico (MEAD, 1934), ou seja, a partir da perspectiva do proposto pelo interacionismo simbólico, enquanto referencial ou base teórica, novas metodologias de pesquisa passaram a ser

¹⁰⁶ Importante pontuar a advertência elaborada por Joas (1999), para quem um dos grandes equívocos a respeito da Escola de Chicago foi concebê-la como unicamente interessada em promover reformas sociais e acreditar que sua natureza específica consistia num reformismo social protestante secularizado. Chama a atenção para o fato de que mesmo nos textos recentes de autores de “primeira linha”, como Tenbruck, Vidich e Lyman essa interpretação equivocada pode ser encontrada.

¹⁰⁷ Sobre o assunto, por todos, Coulon (1995, p. 17-18) para quem: “Ao agir, o indivíduo persegue uma meta, tem sentimentos e emoções. É por isso que o ensino da psicologia seria necessário à filosofia. Por outro lado, segundo os filósofos de Chicago, tanto uma como a outra deviam ter uma influência sobre a realidade: a filosofia seria a referência teórica que permitiria a solução de problemas sociais, educativos, econômicos, políticos ou morais que se colocam a toda a sociedade. Mas a fé deles na melhoria das condições de vida em Chicago não era evangélica, mesmo que alguns fossem religiosos. Consideravam que a solução desses problemas passava pela utilização de métodos científicos de pensamento que deveriam ser aplicados à educação e à ciência. Isso porque, segundo o pragmatismo, o filósofo está envolvido com a vida de sua cidade, interessa-se por seu ambiente, pela ação social que tenha por fim a transformação social. ... Os líderes da Escola de Chicago do início do século XX fizeram do pragmatismo a filosofia social da Democracia”.

desenvolvidas, ocorrendo uma verdadeira revolução na estrutura método. (FELGUEIRAS, 2016)

Em apertada síntese, para os interacionistas, todo e qualquer método a ser desenvolvido deveria partir do ponto de vista dos agentes sociais, elucidando as significações que estes próprios põem em prática para construir seu mundo social¹⁰⁸. Nas palavras de Coulon (1995, p. 22), “É preciso preservar a integridade do mundo social para poder estudá-lo, e levar em conta o ponto de vista dos agentes sociais, pois é através do sentido que atribuem a objetos, indivíduos e símbolos que os rodeiam, que eles fabricam seu mundo social”.

Em tal linha de pensamento, e este o ponto que mais interessa para avanço nas pesquisas comportamentais e, portanto, criminológicas, entendem os interacionistas que é a partir das interpretações do mundo que os rodeia, dos significados que provém das relações interativas dos agentes sociais – relações de vizinhança, de trabalho, com o meio físico, ambiental, urbano, etc... – que os agentes determinam as suas condutas¹⁰⁹.

Assim pensando, enfrentaram o que talvez seja a questão mais básica da responsabilização individual do homem pelos seus atos, que remonta ao histórico embate teórico entre as Escolas Clássica e Positiva do Direito Penal (GUIMARÃES, 2013), o velho dilema entre o voluntarismo e o determinismo das condutas, ou seja, refutaram o caráter determinista e involuntário da conduta humana, como queria Lombroso, e afirmaram que o homem tem liberdade de escolha para adoção de comportamentos¹¹⁰.

¹⁰⁸ Em conhecido artigo, Abbott (1997, p. 1154, tradução livre) explana que: “Os escritores de Chicago acreditavam na estrutura social como um conjunto de estabilidades temporárias em um processo de fluxo e determinação recíproca. O mundo social era composto de atores que determinavam mutuamente uns aos outros de maneiras às vezes deliberadas e por vezes bastante imprevistas. Mas a pedra angular da visão de Chicago era a localização, localização no tempo e espaço social, canalizando, assim, o jogo de determinação recíproca. Todos os fatos sociais foram localizados em determinados lugares físicos e, nomeadamente, estruturas sociais. Eles também foram localizados dentro da lógica temporal de um ou mais processos de sucessão, assimilação, conflito e assim por diante. Isto significava que a visão de Chicago era de uma estrutura social embutida no tempo, uma estrutura em processo”.

¹⁰⁹ Segundo Blumer (1986, p. 85, tradução livre): “O interacionismo simbólico assenta na análise de três premissas. A primeira premissa é que os seres humanos agem em relação às coisas com base nos significados que as coisas têm para eles. Estas coisas incluem tudo o que o ser humano pode notar no seu mundo – objetos físicos, tais como árvores ou cadeiras; outros seres humanos, como a mãe ou um lojista; categorias de seres humanos, como amigos ou inimigos; instituições, como a escola ou o governo; ideais orientadores, como a independência ou a honestidade individual; as atividades dos outros, tais como ordens ou pedidos; e as situações que o indivíduo encontra na sua vida diária. A segunda premissa é que o significado de tais coisas deriva, ou surge, da interação social que o indivíduo tem com os outros. A terceira premissa é que esses significados são processados, e modificados, através de um processo interpretativo usado pela pessoa para tratar as coisas que encontra”.

¹¹⁰ Na perspectiva de Felgueiras (2016, p. 143): “Conforme referimos, a abordagem interacionista critica a abordagem determinista, defendendo uma perspectiva construtivista, o que significa que o ser humano constrói o

Tal entendimento pode ser considerado como um divisor de águas na área da Criminologia, vez que contribuiu de forma substancial para a discussão acerca dos fatores que desencadeiam a conduta desviante, ultrapassando em definitivo a era do determinismo delinquencial imanente ao próprio criminoso como explicação exclusiva de tal fenômeno social.

Portanto, da junção de ideias oriundas da filosofia pragmática, enquanto filosofia da ação, com as ideias produzidas no âmbito do interacionismo simbólico, restou que os sociólogos de Chicago, por via óbvia, privilegiaram o trabalho da pesquisa de campo, como forma de melhor conhecer a cidade e seus moradores e, por este caminho metodológico, apresentar soluções para resolução dos problemas ali localizados.

Embora tenha se caracterizado por fazer uma sociologia baseada tanto em pesquisas quantitativas como qualitativas, foi em razão da originalidade no âmbito das pesquisas qualitativas que a sociologia de Chicago se tornou mais conhecida, o *modus operandi* da pesquisa empírica, do efetivo trabalho concreto de campo, conferiram-lhe reputação, influenciando, pois, a sociologia mundial.

Logo, em respeito à base teórica interacionista adotada, o que interessava pesquisar era o ponto de vista subjetivo do agente em seu ambiente natural, a cidade, considerada como o laboratório de pesquisas por excelência em sociologia, o que acabou por fazer de Chicago a cidade mais pesquisada do mundo no início do século XX. (PARK E MCKENZIE, 1984)

Dessa forma, sem desconsiderar o método estatístico, base das pesquisas quantitativas, a sociologia de Chicago, de forma geral, se orientava no sentido de que somente números, estudos estatísticos do comportamento das populações, não poderiam fornecer base para uma análise aprofundada do fenômeno estudado quando não acompanhados da história de vida dos indivíduos. Entendiam ser necessário, nas pesquisas, assumir o papel do agente, analisar o mundo do ponto de vista deste, abrindo mão da objetividade representada pela observação distanciada, exterior. (THOMAS E ZNANIECKI, 1927)

Em razão de tal ponto de vista, as pesquisas se voltaram para cartas pessoais, o histórico de vida, a entrevista, a observação, relatórios de assistentes sociais, autos forenses,

seu comportamento, a partir de um processo de interpretação, escolhe a conduta a adotar. Assim sendo, o ser humano não reage mecanicamente aos estímulos exteriores, existindo um processo elaborado de interpretação, que poderá ou não refletir anteriores acontecimentos ou experiência do indivíduo. A conduta humana, no fundo, é uma construção imprevisível que resulta do pensamento do ser humano e/ou interação com os outros. Em certa medida, o Homem enquanto ser criador tem a capacidade de influenciar o traçado de seu próprio destino”.

enfim, tudo que pudesse colaborar para o entendimento do fenômeno estudado sob a perspectiva dos indivíduos¹¹¹, o que levou, em última instância, ao que ficou conhecido como observação participativa, na qual o investigador ficava completamente imerso em seu campo de estudos, assumindo um papel de tempo integral na comunidade estudada¹¹².

Em síntese, profunda é a divergência teórica acerca do método, metodologia e validade dos resultados produzidos pelos sociólogos da Escola de Chicago nos seus primórdios, entretanto, a multiplicidade metodológica empírica lá desenvolvida originalmente, representou um grande avanço no campo investigativo acadêmico, com uma profunda contribuição para as pesquisas etnográficas – no sentido de descrever e, assim, revelar as normas de comportamento, os costumes, crenças e tradições de uma sociedade –, cujo maior contributo foi ultrapassar as fronteiras de uma sociologia especulativa, até então em voga.

3.2 Das interconexões entre desorganização social, desorganização urbana e criminalidade

Do até agora exposto, tendo sido resgatados os cânones gerais nos quais se fundamentavam a sociologia desenvolvida na cidade de Chicago desde os idos do início do século XX, já é possível explicitar o entendimento de seus sociólogos acerca da conduta humana, mormente a criminosa¹¹³.

Para tanto, necessário que ratifiquemos o papel central do estudo das cidades, enquanto aglomerações urbanas ‘organizadas’, vez que é através de tais estudos que se torna possível o estudo da criminalidade sob a perspectiva de uma espacialidade determinada, ou

¹¹¹ Sutherland (1937) aprofunda tal metodologia, ultrapassando os limites do sujeito empírico para alcançar a perspectiva do sujeito analítico, ou seja, ao estudar os ladrões profissionais, além dos relatos de suas histórias de vida, utilizou a interpretação que os mesmos faziam destas.

¹¹² Sobre as diversas posições dos principais sociólogos de Chicago em relação à questão metodológica, em detalhes, Coulon (1995, p. 99), para quem “Escolher um método é escolher uma teoria. Como nenhuma metodologia se justifica por si mesma, para compreender essa escolha e o seu uso, é preciso aproximá-la da teoria com a qual é compatível e até mesmo que ela por vezes representa”.

¹¹³ Algumas críticas foram feitas aos estudos realizados pelos sociólogos de Chicago, no que pertine a explicação da conduta criminosa, alegando que tais estudos somente alcançavam determinados tipos de crimes, não explicando, por exemplo, a criminalidade de colarinho branco. Críticas, no nosso entendimento, insustentáveis, haja vista que em nenhum trabalho da Escola de Chicago existe qualquer menção a explicar a totalidade de motivos que levam uma pessoa a cometer delitos, sendo seus sociólogos bem claros em delimitar o objeto de seus estudos à criminalidade ligada às questões de desorganização social e urbana, assim como, apresentando sugestões de combate a mesma, somente em tal seara. Para acesso a tais críticas, de forma direta ou indireta, cfr. autores ligados à Criminologia Crítica, como Santos (1984), Batista (1990), Zaffaroni (1991), Melossi (1992), Zaffaroni (1997), Pavarini (1998), Baratta (1999), Andrade (2003b), Bergalli (2003), dentre outros.

seja, entendiam os sociólogos de Chicago ser possível a identificação de áreas com maior propensão para a prática de determinados tipos de delitos¹¹⁴.

Logo, é a partir dos estudos baseados no desenvolvimento da sociologia urbana, caracterizada pelo aprofundamento da discussão sobre a conformação urbana como elemento central da desorganização social de comunidades e espaços urbanos, que foram buscadas as explicações para a compreensão das interrelações entre desorganização social, desorganização urbana e criminalidade¹¹⁵.

Em tal perspectiva é importante que se resgate o conceito de ecologia¹¹⁶ humana, por se tratar de um conceito imprescindível para o entendimento das ligações entre crime e cidade.

Pois bem, por ecologia humana deve-se entender o estudo dos seres vivos como membros de uma complexa rede de organismos conexos, que interagem entre si. Como derivações de tal conceito, inicialmente foram elaborados outros dois conceitos: o da dominância, que seria a disputa pelas áreas da cidade de maior valor e o da sucessão que seria uma modificação cíclica nas áreas de povoamento em razão do valor dos imóveis lá localizados. (PARK E MCKENZIE, 1984)

Posteriormente, ainda no âmbito da ecologia humana, foi introduzido o conceito da competição que ampliou o conceito de dominância, indicando que além da competição definir a ocupação dos melhores locais da cidade, definirá, também, a posição do indivíduo na comunidade, ou seja, é pela dominância, competição e sucessão que se dá o processo pelo qual a organização distributiva e ecológica da cidade é criada. (PARK E BURGESS, 1921).

¹¹⁴ Hodiernamente, tal perspectiva é amplamente utilizada, existindo até mesmo um software denominado RTM – Risk Terrain Model, que se propõem a fazer análise de risco de cometimento de delitos baseado em dados levantados em determinados locais. Maiores detalhes em Caplan (2016).

¹¹⁵ Segundo Wirth (1979, p. 109) “Os traços característicos do modo de vida urbano têm sido descritos sociologicamente como consistindo na substituição de contatos primários por secundários, no enfraquecimento dos laços de parentesco e no declínio do significado social da família, no desaparecimento da vizinhança e na corrosão da base tradicional da solidariedade social. Todos esses fenômenos podem ser verificados substancialmente através de índices objetivos”.

¹¹⁶ Para melhor entendimento do conceito, necessário partir de uma forma mais ampla de significação, ou seja, Ecologia é um ramo da Biologia que estuda as relações entre os seres vivos e o meio ambiente onde vivem, bem como a influência que cada um exerce sobre o outro. A palavra “Ökologie” deriva da junção dos termos gregos “oikos”, que significa “casa” e “logos”, que significa “estudo”. Foi criada pelo cientista alemão Ernst Haeckel para designar a ciência que estuda as relações entre seres vivos e meio ambiente. A princípio um termo científico de uso restrito, caiu na linguagem comum nos anos 1960, com os movimentos de caráter ambientalista. Os principais ramos de estudo e pesquisa em que se divide a Ecologia são: Autoecologia, Demoecologia (Dinâmica das Populações), Sinecologia (Ecologia Comunitária), Agroecologia, Ecofisiologia (Ecologia Ambiental) e Macroecologia. Para maior aprofundamento, Carvalho (2007) para quem “O conceito de Ecologia Humana designa o estudo científico das relações entre os homens e o meio ambiente, incluindo as condições naturais, as interações e os aspectos econômicos, psicológicos, sociais e culturais”.

Por fim, para explicar de modo mais completo o fenômeno da expansão territorial e da consequente distribuição populacional, denominado pelos autores acima referidos como ciclo ecológico, foram definidos cinco estágios, iniciando-se com a invasão, que seria a entrada das populações migrantes nas áreas antigas e centrais da cidade, seguido pela sucessão caracterizada pela mobilidade residencial das populações para áreas mais periféricas, sucedido pela seleção, no qual a localização residencial é definida por critérios ecológicos, como língua, etnia e renda, dentre outros, prosseguido pelo estágio da segregação, que atua de forma complementar à seleção, com maior ênfase no papel da cultura local para determinação da localização dos grupos sociais e, por fim, o da acomodação, no qual se dá o equilíbrio e a consolidação de áreas sob dominância de determinado grupo social¹¹⁷.

Vários foram os trabalhos desenvolvidos a partir de tal arcabouço teórico, sendo um dos mais conhecidos aquele que dividiu a cidade em círculos concêntricos, cujo objetivo foi determinar a divisão espacial da cidade para que melhor se pudesse estudar os fenômenos sociais em cada um desses campos delimitados. (BURGESS, 1970)

Cinco seriam as zonas concêntricas que estabeleceriam a aplicação da ecologia humana às cidades: zona I, o centro comercial e de negócios; zona II, chamada zona de transição; zona III, a dos bairros operários; zona IV, a residencial de classes médias e elevadas; e zona V, das pessoas que vivem próximos das áreas rurais, mas trabalham na cidade.

Desta feita, estabelecidos os espaços da cidade através dos fenômenos da dominância, competição e sucessão, complementados posteriormente pelos fenômenos da invasão, seleção, segregação e acomodação, observaram os pesquisadores que em determinados locais, com características bem delineadas, havia uma nítida propensão para o cometimento de delitos. Ademais, foi detectado que nesses locais se encontrava o tecido social mais desgastado, com uma profunda desorganização social e controle social praticamente inexistente. (THOMAS E ZNANIECKI. 1927).

Analisando-se os fenômenos acima descritos sob a perspectiva da atualidade destes, percebemos serem necessárias algumas correções, posto que já não há nas cidades, mormente nas megalópoles, uma divisão clara como a apontada nos círculos concêntricos.

Por outro lado, sem a pretensão de aprofundamento, necessário que se ressalte a procedência de algumas críticas, como a formulada para explicar que a segregação espacial

¹¹⁷ Um trabalho específico sobre Ecologia Humana pode ser encontrado em Eufrásio (2013).

não ocorre unicamente por critérios de ecologia humana.

Podemos afirmar ser ainda comum nos dias de hoje a atribuição de determinado status à pessoa em razão do endereço no qual habita, sendo claramente refletido tal fenômeno por meio da especulação imobiliária, no qual determinadas áreas da cidade são mais ou menos valorizadas em razão de seu entorno, sendo fator preponderante nesse cálculo a vizinhança que lá habita¹¹⁸.

Entretanto, neste ponto, temos que concordar com a crítica de Castells (2000), fundamentada na Teoria Marxista, que aponta a omissão da sociologia de Chicago em relação à análise das relações entre as classes sociais, a partir da perspectiva da dominação econômica e política, relações estas que estariam diretamente conectadas à apropriação do espaço urbano.

A conformação urbana, assim, não seria um processo natural, como defendido por Park e Burgess (1921) e sim a consequência direta de interesses segmentados. Para o paradigma marxista, em síntese, longe de ser um processo que se explica somente pelos conceitos de dominância, competição e sucessão, a segregação espacial é produzida por conflitos sociais, políticos e econômicos entre os grupos que compõem o corpo social.

Aponta a crítica, de forma veemente, que não há preocupação da Escola de Chicago em explicar as causas da imigração, por exemplo, que sob a ótica marxista está diretamente ligada a questões das lutas sociais pela hegemonia política e econômica¹¹⁹.

Independentemente da determinação das causas do recorte espacial das cidades, das origens da configuração deste – a realidade atual aponta para a existência da segregação de determinados estratos sociais em determinadas áreas, chegando-se à conclusão de que o status econômico é intrínseco ou imanente a tal determinação –, o que interessou a sociologia de Chicago foi o aprofundamento da pesquisa sobre quais as consequências que adviriam das profundas diferenças sociais existentes entre os moradores das áreas que compunham a referida configuração urbana. (THOMAS, 1923)

Nessa senda, a desorganização social, nos estudos realizados pelos sociólogos de

¹¹⁸ No Brasil é fato incontestável a desvalorização das áreas próximas às favelas, em razão destas apresentarem alto índice de desorganização social e urbana e, conseqüentemente, altos índices de violência criminal o que, conseqüentemente, leva a estigmatização de seus moradores, principalmente em sede de controle social formal, desencadeando o conhecido processo de seletividade. Sobre tal fenômeno, por todos, Baratta (1999).

¹¹⁹ Silva e Marinho (2014, p. 27) advertem que: “Assim, vários autores marxistas têm questionado a relevância da sociologia urbana. Para estes, os fenômenos que afetam a distribuição das vizinhanças estão ligados a características gerais das sociedades capitalistas e, ao mesmo tempo, lhe conferem uma dimensão especial. Dessa forma, a análise da distribuição das vizinhanças urbanas é localizada nas lutas de grupos nos mercados residenciais que se dá de forma interdependente com fenômenos centrais das sociedades capitalistas, como a expansão dos mercados de trabalho, de capital industrial e financeiro”.

Chicago, configura-se como um fator preponderante nas áreas habitadas por pessoas de menor poder econômico e está diretamente conectado com o cometimento de delitos. Tal desorganização social tem origem na desagregação da família, que tem impacto direto na desagregação comunitária¹²⁰.

Assim sendo, sem que a família e a comunidade possam exercer um fundamental papel no controle social, de base ética e moral, sem que possam impor, deste modo, aos seus membros um conjunto de regras comum, tem-se, conseqüentemente, um impacto considerável nos índices de criminalidade.

Em síntese, com o desenvolvimento urbano das cidades as camadas mais pobres¹²¹ da população foram sendo empurradas para a periferia, onde a urbanização era – e continua sendo – precária, configurando-se como áreas deterioradas, com infraestrutura absolutamente precária, tendo tal deslocamento causado a ruptura de seus laços familiares e comunitários¹²², dificultando o controle social informal, estabelecendo-se, assim, a somatória destas características como um profícuo caldo de cultura para o cometimento de crimes, mormente contra a pessoa, patrimoniais e de tráfico de drogas.

Em uma última análise, os sociólogos de Chicago perceberam que as condições acima descritas acabavam por atribuir uma péssima condição de vida às pessoas, obrigadas a

¹²⁰ Um aprofundado estudo crítico sobre o conceito de desorganização social formulado pela sociologia de Chicago – de leitura imprescindível – pode ser encontrado em Bursik Jr. (1988, p. 534, tradução livre), para quem: “Áreas caracterizadas pela privação econômica tendem a ter altas taxas de rotatividade da população (que são abandonadas logo que seja economicamente viável) e heterogeneidade da população (as rápidas mudanças na composição tornam muito difícil para as comunidades resistir contra o influxo de novos grupos). Estes dois processos, por sua vez, são entendidos como fatores que aumentam a probabilidade de desorganização social, um conceito que é muito semelhante ao de Park e Burgess, que entendem o controle social, como a capacidade de um grupo de proceder à auto regulação. Em sua formulação mais pura, a desorganização social refere-se à incapacidade das comunidades locais para realizar os valores comuns de seus residentes ou resolver problemas comumente experimentados. Assim sendo, a rotatividade e heterogeneidade da população aumentam a probabilidade de desorganização social pelas seguintes razões: 1. As instituições relacionadas ao controle interno não se estabelecem vez que muitos moradores são desinteressados em comunidades que esperam sair na primeira oportunidade. 2. O desenvolvimento das relações primárias que resultam em estruturas informais de controle social é menos provável quando as redes locais estão em um estado contínuo de fluxo. 3. A Heterogeneidade impede a comunicação e, portanto, impede a busca para resolver problemas comuns e alcançar objetivos comuns.

¹²¹ Em tal seara, importante a observação feita por Tangerino (2007, p. 70), para quem: “Assim como seriam inadmissíveis relações diretas entre etnia e crime, também assim as relações de pobreza e crime. Entretanto, estar submetido a uma situação de pobreza é um componente ecologicamente relevante, pois serão os mais pobres a se verem obrigados a residir nas piores regiões, onde residem os autores das infrações criminais. Sobre as relações entre pobreza e criminalidade, em maiores detalhes, Ferreira e Penna (2005).

¹²² A movimentação populacional intensa entre as diversas áreas da cidade, causada pelos fenômenos da dominância, sucessão e competição, rompe o contato e os laços entre os componentes de determinada comunidade e, até mesmo, laços familiares, enfraquecendo sobremaneira a possibilidade do controle comunitário e familiar sobre o indivíduo, tendo como consequência propiciar maiores índices de criminalidade na área invadida. Sobre o tema, em profundidade, Shaw e McKay (1942).

viver em áreas fétidas, em meio ao lixo e esgotos a céu aberto, cuja convivência, por outro lado, era moldada por relações sociais conflituosas¹²³, tributárias do baixo nível social que ali imperava, aliada, ainda, aos baixos salários oferecidos a mão de obra não qualificada daqueles que lá habitavam, criando tal ambiência de desorganização urbana¹²⁴, abandono pelo poder público e consequente descontrole social, uma verdadeira ode à transmissão da cultura delinquente, denominada de tradição criminal. (DIAS E ANDRADE, 1997)

Vê-se, pois, em tal perspectiva teórica que o espaço urbano adequado, ou seja, aquele que se amolda aos requisitos de um local habitável sob a perspectiva da cidade moderna, acaba por ser uma peça chave na questão da sociabilidade e, consequentemente, do controle social, na medida em que ele funciona como um importante elemento estabilizador e regulador que vem a reforçar os sentimentos de pertencimento ao meio local, favorecendo a estabilização de relações sociais pacíficas.

Aliado à importância do que até agora exposto, ou seja, a viragem metodológica para pesquisa da conduta humana, assim como a mudança de perspectiva para explicação da prática de atos criminosos, deve ser atribuída a Escola de Chicago o mérito de apresentar outros meios, outras políticas para o combate da criminalidade¹²⁵.

Sem questionar ou atacar os meios de controle social formal e sem preocupações em dar aos estudos desenvolvidos um status de exaurimento na explicação do fenômeno criminal, a sociologia de Chicago desenvolveu, de forma clara, pesquisas na área da violência

¹²³ Um estudo específico sobre o papel das gangs no âmbito das áreas de intensa desorganização social e urbanística com uma aprofundada pesquisa sobre o impacto de tais grupos nos índices de criminalidade foi desenvolvido por Cohen (2009).

¹²⁴ Uma atualizada pesquisa sobre relações entre crime e desordem urbana pode ser encontrada em Skogam (2012, p. 180, tradução livre) para quem: “O medo do crime é um assunto muito recorrente nas preocupações tradicionais da Criminologia existindo um grande repositório de estudos que apontam o grande impacto da desordem no medo do crime. Ao contrário de muitos crimes, a desordem é muito visível para todos e ao contrário de muitos crimes graves, a desordem pode ser observada com muita frequência, praticamente no dia a dia das pessoas; tais características ajudam a ampliar suas consequências. Pesquisas apontam que pessoas residentes em áreas caracterizadas pela desordem estão mais propensas a sensação de medo de serem vitimizadas, sendo frequentes os registros de evitarem sair de casa com medo de que as mesmas venham a ser invadidas e saqueadas. Em suma, nos locais onde as pessoas reportam altos índices de desordem, elas também reportam altos índices de criminalidade.

¹²⁵ Sobre a atualidade de tal perspectiva, cfr. Evangelista (2012), para quem: “Suscitado pela Escola de Chicago, o vínculo entre a organização de uma sociedade no espaço e os acréscimos de violência deve ser administrado pelos poderes públicos, por meio de um Plano Diretor atento a conceitos da Arquitetura contra o Crime, como forma de garantia dos Direitos Humanos. Caso seja ignorada a necessidade de redistribuição dos riscos e ônus urbanos, a segregação social será inevitavelmente enfrentada enquanto uma das causas da formação de poderes paralelos em territórios nos quais pouco se vê a influência do Estado. A demarcação estética e funcional das fronteiras sociais são facilmente percebidas na estrutura da cidade, cujas periferias passam a ser equivocadamente entendidas como berços de infratores legais, em um processo de generalização e ampliação do rótulo de bandido sobre localidades dominadas por organizações criminosas”.

urbana, indicando de forma precisa caminhos a serem seguidos para enfrentamento desta.

Nesse ponto, talvez resida a maior importância de suas pesquisas e produção científica, vez que ao detectarem/denunciarem as péssimas condições de vida de determinada parcela da população como uma das causas da criminalidade, apontaram como solução não opções repressivas, mas sim políticas públicas de inclusão social, pela via de recuperação urbana das áreas degradadas, assim como de medidas que combatessem a pobreza, a exclusão social, a falta de educação, enfim, que proporcionassem melhores meios de convivência para toda a população¹²⁶.

¹²⁶ Sobre o tema, imprescindível conhecer o Chicago Area Project - CAP (2018, tradução livre), que “foi fundado na década de 1930 por Clifford Shaw, um sociólogo da Universidade de Chicago, que acreditava que cada bairro poderia reduzir a delinquência juvenil melhorando a vida comunitária. Nossa missão original não mudou desde essa fundação. A longa história de construção da comunidade da CAP demonstrou que os residentes de baixa renda são tão capazes quanto outros em abordar questões críticas do bairro. CAP acredita que os problemas da comunidade não podem ser resolvidos trazendo agências externas para “consertar” problemas locais, como delinquência, violência de gangues, abuso de substâncias entorpecentes e desemprego. Chicago Area Project é uma rede forte com mais de 40 organizações de base e projetos especiais destinados a promover o desenvolvimento positivo da juventude e prevenir a delinquência juvenil através da construção de comunidades. Iniciado em 1934, a CAP baseia-se no conceito de que cada bairro tem os líderes que precisa para resolver seus próprios problemas”.

4. ESPAÇOS URBANOS, VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E VIOLÊNCIA CRIMINAL NO BRASIL. PERTINÊNCIA TEÓRICA DA SOCIOLOGIA DE CHICAGO?

4.1 – A realidade da criminalidade determinada espacialmente no Brasil: uma introdução ao problema.

Vários são os estudos, assim como, as percepções, sobre os motivos da crescente violência urbana na maioria dos países que compõem a geografia mundial. Existem profundas divergências, e significativas aproximações, nas mais diversas abordagens que tratam, tanto do diagnóstico, como das possíveis soluções, para enfrentamento do problema por todo o mundo¹²⁷.

Independentemente do entendimento que venha a ser considerado como aquele que melhor explica as razões pelas quais as pessoas estão a cometer delitos – cada vez em maior número e cada vez mais violentos –, alguns dados devem ser apresentados como forma de demonstrar a complexidade, a profundidade e a seriedade do problema da criminalidade urbana violenta no Brasil.

Já no ano de 2010, Waiselfisz (2010, p. 19) chamava a atenção para o problema ao denunciar que entre 1999 e 2008 o número de homicídios praticados no Brasil, 550 mil mortes violentas, superou o número de mortes em 24 conflitos internacionais no mesmo período¹²⁸.

Em 2016, Waiselfisz (2016, p. 15) apresenta dados ainda mais preocupantes, vez que chama a atenção para o fato de que, entre 1980 e 2014, morreram perto de 1 milhão de pessoas (967.851), vítimas de disparo de algum tipo de arma de fogo no Brasil, havendo um aumento de 415, 1% nesse intervalo de tempo, ou seja, o número de mortes passou de 8.710, no ano de 1980, para 44.861, em 2014.

Mas os problemas da crescente violência não se resumem apenas aos crimes contra a vida¹²⁹.

¹²⁷ Sobre o assunto, Cfr. Instituto Igarapé (2018)

¹²⁸ Sobre o assunto, cfr., também, Waiselfisz (2005).

¹²⁹ Uma leitura imprescindível para compreensão da violência no Brasil contemporâneo, pode ser encontrada em Zaluar (1999), para quem: “Como definem o ato violento? Como transgressão das regras criadas pelo mesmo poder. Assim, se entre essas regras existem regras violentas, não são caracterizados como atos violentos, por exemplo, salários injustos; castiga-se como ato violento o roubo de 100 cruzeiros para matar a fome, porque é um ato violento, mas ficam impunes violências muito maiores, como todas as formas de iniquidade social. É uma violência silenciosa... Ninguém pode responsabilizar ninguém pelas dezenas de milhares de crianças

De forma bem linear e coesa, as estatísticas criminais brasileiras apontam não só para o crescimento do número de homicídios, mas alertam, também, para um incremento na prática de outros crimes violentos e não violentos, sendo bastante significativas as crescentes ocorrências de roubos, estupros, latrocínios, crimes de trânsito, contra a integridade física, furtos, estelionatos, dentre tantos outros delitos¹³⁰.

Esses dados, por si sós, já são mais que suficientes para demonstrar a necessidade de desenvolvimento de estudos na área por parte dos pesquisadores brasileiros o que, efetivamente, vem sendo realizado já há um considerável espaço de tempo, havendo, pois, um nítido esforço no desenvolvimento do atual estado da arte na doutrina pátria.

Importante, portanto, reconhecer o esforço de pesquisadores das mais diversas áreas do conhecimento no Brasil, que tem realizado pesquisas no campo da criminologia, sociologia, antropologia, geografia, estatística, dentre tantas outras que podem auxiliar na compreensão do fenômeno da violência urbana e apontar caminhos para solução do mesmo¹³¹.

Muito do que produzido, conforme será a seguir exposto, guarda significativas aproximações com a sociologia desenvolvida pelos pesquisadores de Chicago, por outro lado, veementes são as críticas elaboradas contra a espacialização de condutas criminosas, da mesma forma que é criticada a interrelação entre desorganização social, desorganização urbana e criminalidade.

Não obstante essa realidade, no presente capítulo, baseados nos estudos desenvolvidos por antropólogos, sociólogos, geógrafos e criminólogos brasileiros¹³², dentre outros profissionais de áreas correlatas – por terem uma maior aproximação ao problema da violência no Brasil –, e que adotaram como referência teórica o produzido pela Escola de Chicago, empreenderemos uma revisão sobre trabalhos que enfrentaram de forma específica as questões inter-relacionadas na esfera da desorganização social, desorganização urbana e

subnutridas, famintas, retardadas, tuberculosas, bestificadas. Mas ninguém ignora que elas também foram vítimas de assaltantes, aqueles que deram um salário de fome a seus pais, que obrigaram suas mães a se prostituírem, que sonegaram impostos, que burlaram a previdência social”. (ZALUAR, 1999, p. 11)

¹³⁰ Cfr. Anuário de Segurança Pública (2017).

¹³¹ Uma obra multidisciplinar, que caracteriza bem esse esforço, pode ser encontrada em Lima, Ratton e Azevedo (2014).

¹³² Por via transversal, para os fins aqui propostos, a Criminologia Crítica brasileira, acaba contribuindo para a compreensão do fenômeno criminal, ao desconstruir as formas tradicionais de análise do crime e da criminalidade, o que pode ser sintetizado no pensamento de Andrade (2003b, p. 37), para quem “houve uma mudança de pensamento, uma verdadeira quebra de barreira estudada nas Ciências Sociais e na Criminologia Crítica, que possibilitam a desconstrução e a superação do senso comum de criminalidade, da cidadania e da violência, possibilitando novas visões e novos discursos”. Sobre uma nova perspectiva de análise do crime e da criminalidade, por todos, Baratta (1999).

criminalidade, com o intuito de averiguar a plausibilidade teórica, os indicativos sobre as aproximações entre tais fenômenos sociais¹³³.

Importante destacar que os recursos metodológicos eleitos – exclusivamente a revisão bibliográfica – para a investigação que agora passamos a apresentar, apenas permitiram a busca de indicativos, de razoabilidade ou pertinência dos argumentos apresentados outrora pela Escola de Chicago, hoje também estudados pelo que se denomina de Geografia do Crime¹³⁴, Criminologia Urbanística¹³⁵, dentre outros termos, ou seja, através da pesquisa bibliográfica pesquisamos a existência de evidências no sentido de que a partir das características, mormente as sociais e urbanas, de determinadas áreas seria possível identificar uma maior propensão para o cometimento de determinados delitos, sem nenhuma pretensão de comprovação definitiva de tal fenômeno.

O posicionamento acima esposado se deve ao fato de que é bastante recorrente nos estudos desenvolvidos na área da Segurança Pública no Brasil o entendimento que indica a falta de dados confiáveis¹³⁶, assim como, um absoluto déficit de bases sólidas e científicas que venham a propiciar informações confiáveis para enfrentamento do problema da violência, chegando-se mesmo a afirmar que “esta não é propriamente uma área de conhecimento, mas um terreno baldio, onde proliferam suposições, preconceitos, senso comum, magia e palpites mais ou menos bem intencionados”¹³⁷. (BEATO FILHO, 2012, p. 14)

Não obstante tais ponderações, como já afirmado acima, temos percebido um notável aumento nos estudos que se preocupam com tal área de investigação no Brasil,

¹³³ Um estudo acerca do pensamento dos sociólogos brasileiros, pioneiros na pesquisa do crime, violência e direitos humanos no Brasil, pode ser encontrado em Lima e Ratton (2011).

¹³⁴ Uma das primeiras obras publicadas no Brasil especificamente sobre a temática foi Felix (2002, p. 5), para quem por Geografia do crime pode-se entender “o estudo do crime a partir de uma ótica da dinâmica demográfica e espacial”, assim sendo, “A Escola Geográfica do Crime, principalmente a partir do início da década de 1970, tem buscado, à luz de teorizações diversas e através de análises associativas com outros campos científicos, elucidar os processos que levam ao problema. Se o crime é um fenômeno social que reflete certas condições de vida, diferenciadas por situações socioeconômicas, culturais, políticas, demográficas, espaciais, etc., é o estudo destas condições que levará à compreensão dos níveis de variação da violência”.

¹³⁵ Cfr. Iennaco e Moura (2016), que também utilizam o termo “Criminologia da não cidade”.

¹³⁶ Segundo Beato Filho e Zilli (2014): “No Brasil, poucos são os estudos dedicados a reconstituir a história de comunidades assoladas pela violência (Barcellos, 2003; Alvito, 2001; Araújo e Sales, 2008; Zilli, 2004; Silveira, 2007). Mais raros ainda são aqueles que se propõem a destacar os traços comuns entre elas. Entretanto, mesmo esses levantamentos identificam diversos elementos recorrentes: algumas comunidades surgem em virtude de reassentamentos efetivados pelo poder público, que desloca grandes contingentes populacionais de diferentes origens para uma mesma localidade. Conjuntos habitacionais surgem para solucionar problemas de moradia e, inadvertidamente, acabam tornando-se palco de graves problemas de segurança. Terrenos públicos e particulares são invadidos e aguardam uma solução definitiva que nunca se concretiza pela omissão de gerações de administradores públicos”. Nesse sentido o fenômeno vem de longa data. Cfr. Adorno (2002), Cerqueira e Lobão (2004), Kahn (2005), Caldeira (2000), Beato Filho (2012). Por todos, Lima, Misse e Miranda (2000).

¹³⁷ Especificamente sobre estatísticas criminais no Brasil e suas inconsistências, Lima e Borges (2014).

existindo hoje uma considerável bibliografia direcionada as pesquisas no campo da Segurança Pública sob a ótica da Geografia do Crime ou Criminologia Urbanística¹³⁸.

Tais estudos, paulatinamente, como será exposto no próximo tópico, já estão a apontar que, independentemente das especificidades de cada contexto em particular, cujas características históricas, socioeconômicas, educacionais e culturais podem variar bastante, os processos de estruturação de atividades criminosas espacialmente determinadas apresentam uma série de características coincidentes, que acabam por possibilitar um estudo mais aprofundado sobre esse fenômeno e, conseqüentemente, uma maior possibilidade de compreensão e formulação de alternativas para enfrentamento do mesmo.

Em suma, o problema que agora passa-se a investigar, pode ser traduzido como uma mixórdia de pobreza, desemprego, violência física, baixas taxas de educação formal, tráfico de drogas, violência das gangs, proliferação de doenças, desassistência infantil, dentre tantas outras tragédias que têm florescido nas aglomerações urbanas brasileiras.

Esse contexto acaba por amalgamar uma crescente violência estrutural com uma explosiva violência criminal¹³⁹, surgindo, assim, a necessidade de compreensão e explicação desse fenômeno, ou seja, necessário que se investigue quais as influências recíprocas e/ou inter-relações entre a violência e a configuração dos espaços urbanos – principalmente sob o enfoque social e urbanístico –, com vistas a reestruturação deste em combate àquela¹⁴⁰.

Necessário que se esclareça, desde logo e como já dito alhures, que entendemos que as ilegalidades são cometidas em todos os estratos sociais e pela maioria das pessoas que compõem o corpo social, não sendo propósito deste trabalho vincular, explicar ou justificar o cometimento de delitos em razão da pobreza, má habitação, falta de escolaridade e educação,

¹³⁸ Muitos estudos foram realizados no Brasil com o objetivo de averiguar as relações entre pobreza, desigualdade econômica, desigualdade social e crime. Na década de 1990 e 2000 ainda havia muita refutação a tal relação, entretanto, estudos mais recentes vêm demonstrando, com cada vez mais frequência, que há uma estreita relação entre tais fenômenos. Para maiores detalhes, cfr. Zaluar (1999), Beato Filho e Reis (2000), Cárdua e Schiffer (2000), Adorno (2002), Felix (2002), Cerqueira e Lobão (2004), Diniz (2005), Vendramini (2010), Kleinschmitt et al (2011), Andrade et al (2013), Beato Filho e Zilli (2014), Casteletto (2014), Lira (2014), Melo e Matias (2015), Lira (2015), Santos (2016), Waiselfisz (2016), Ribeiro e Cano (2016).

¹³⁹ Guimarães (2007), a partir dos postulados da Criminologia Crítica, apresenta um aprofundado estudo sobre as inter-relações entre violência criminal e violência estrutural, concluindo que as profundas diferenças socioeconômicas existentes entre as diversas camadas que compõem o corpo social e que, em última instância, acabam por configurar a exclusão social de significativa parcela da população (violência estrutural), tem relação direta com o cometimento de crimes (violência criminal). Há, portanto, nesse ponto específico, um compartilhamento teórico entre a Escola de Chicago e a Criminologia Crítica.

¹⁴⁰ Para Beato Filho (2012), a escola sociológica de Chicago transfere o foco de uma análise individual de cometimento de crimes para fatores de ordem ambiental e situacional. Portanto, a estrutura física, as atividades comuns na cidade, o acesso a armas e à saúde são fatores mais imediatos de um ambiente físico e social que tendem a afetar as taxas de criminalidade. Sobre o tema, cfr., também, Oliveira (1987).

pertencimento a certos grupos étnicos, dentre outros fatores, em perspectivas generalizantes.

Longe de estigmatizações, o que aqui se intenta é avaliar as possíveis conexões entre determinados espaços e a maior propensão para cometimento de determinados delitos em razão de determinadas características ligadas ao contexto urbanístico e social das comunidades que lá habitam, como proposto pela sociologia de Chicago.

Isto posto e a partir de tal perspectiva, há indicativos de que nos países menos desenvolvidos, de maneira mais acentuada, as populações menos favorecidas, mormente as que habitam as áreas rurais brasileiras, estão em constante processo migratório para áreas que apresentam melhor infraestrutura urbana¹⁴¹.

A transferência do referido contingente populacional para as cidades é decorrente de vários fatores, entretanto, prepondera a busca por melhores empregos, acesso à educação, saúde, locomoção, enfim, melhor qualidade de vida a ser proporcionada por cidades mais desenvolvidas¹⁴².

É fácil constatar que as cidades brasileiras, com destaque para as situadas nas regiões mais ricas e desenvolvidas do País, mesmo estas, em sua totalidade, não estão preparadas para receber de forma constante e cada vez mais acelerada todo esse contingente de pessoas que se deslocam aos milhares dia após dia.

Disso decorre que esse processo migratório desordenado acabe por provocar aglomerações urbanas carentes dos mínimos recursos de habitabilidade e convivência social pacífica, fenômeno este incontestavelmente presente de norte a sul e de leste a oeste no Brasil, com profundas consequências na área do controle social.

A partir de tais premissas, ou seja, a partir do fenômeno migratório como desencadeador da formação de espaços urbanos desorganizados social e urbanisticamente, no Brasil conhecidos por Favelas, assim como, do cometimento reiterado e crescente de determinados tipos de delitos em tais espaços, passa-se a investigar no próximo tópico a possibilidade de existência de conexões entre tais fatores, de alguma relação de causalidade entre estes nas cidades brasileiras.

¹⁴¹ Neste ponto, necessário diferenciar o processo de urbanização, que ocorre quando há uma conversão da população rural em urbana, pela via do êxodo rural, ou seja, a população migra da zona rural para a zona urbana, do processo de crescimento urbano, que se dá sem que necessariamente haja um processo de urbanização, ou seja, o crescimento urbano é o crescimento da própria cidade. No crescimento urbano é a cidade, a zona urbana, o espaço urbano que cresce, por meio do aumento da população. Sobre o tema, em maior profundidade, Vesentini (1994).

¹⁴² Importante frisar que, hodiernamente, paralelamente ao fenômeno migratório interno, especificamente no Brasil, já está a se densificar a migração de estrangeiros por problemas humanitários ou políticos, como nos casos recentes de Haitianos e Venezuelanos.

4.2 Desorganização social, desorganização urbana e criminalidade: a posição da doutrina brasileira

Se existe algo que já possa ser considerado como de algum consenso na área de estudos aqui abordada, trata-se do fato de que múltiplas são as possibilidades de configuração das mais diversas formas de violência, assim como, múltiplos são os fatores que podem ser elencados como ligados ao cometimento de delitos.

Logo, entendemos que para melhor compreensão dos fenômenos da violência e da criminalidade, necessário que a abordagem feita seja analítica, compartimentalizada, com um claro recorte do tipo de crime que se quer pesquisar, da identificação dos possíveis sujeitos que mais comumente possam vir a desencadear essas condutas ilícitas, assim como, da ambiência na qual se fazem presentes, de forma mais pontual, tal tipo de comportamento.

A partir de tal entendimento, tomando-se como pressuposto o intenso fluxo migratório brasileiro, apontado pelos estudos já referidos no presente trabalho, forçoso reconhecer ser impossível abrigar em condições razoáveis toda essa população que migra em elevado número, provocando o chamado inchaço urbano, contribuindo para a proliferação das favelas e gerando um problema social de difícil resolução para o Poder Público. (SARAIVA, 1989)

Consequentemente, tais cidades, para acomodarem os novos habitantes, acabam por se expandir através de espaços não planejados, do ponto de vista da urbanização, que são chamados de áreas naturais¹⁴³ e se caracterizam por grandes extensões territoriais onde habitam pessoas sem percepções ou vínculos comunitários e ligadas por poucos elementos culturais em comum.

Essas grandes transformações sociais estariam, assim, por enfraquecer o controle social informal realizado pela família, pela vizinhança, pelas relações de trabalho, pela escola, pela igreja, entre tantas outras instituições de controle não vinculadas ao Estado, que não mais conseguiriam evitar razoavelmente o cometimento de crimes. Em suma, a diminuição dos vínculos afetivos que existiam em pequenas cidades estariam a se configurar como um fator potencializador do aumento da criminalidade. (SCHECAIRA, 2012)

¹⁴³ Em uma perspectiva da Ecologia Urbana, áreas naturais são espaços homogêneos, não planejados, cuja ocupação natural e seletiva deriva da diferença entre os grupos sociais. É possível que com o passar do tempo e, necessariamente através de uma maior integração e ascensão social, aqueles que por efeito das migrações, inicialmente, se situaram num espaço marginal e de segregação, à medida que se vão integrando na comunidade, tenderão a ocupar espaços mais nobres na cidade. Por todos, cfr. Burgess (1970).

Assim sendo, a ocupação irregular e precária que caracteriza os locais que passam a acomodar a população migrante e que pode ser conceituado como um desenvolvimento urbano excludente, traz a reboque o fenômeno da relativização dos parâmetros normativos legais. Em tal contexto, marcado notadamente pela ausência de mecanismos adequados de implementação e fiscalização da lei – situação esta agravada pela convivência do poder público ao propiciar pela sua omissão uma situação social iníqua –, o que se verifica é uma crescente anomia, ou seja, as regras de controle social formal e informal parecem não estar presentes¹⁴⁴. (MISSE, 2008)

Felix (2002) é taxativa ao apontar que o saldo migratório está significativamente relacionado ao crime contra o patrimônio, vez que o migrante não possui laços afetivos com o local de sua moradia e nem com a vizinhança, somado ao fato das privações sociais objetivas e baixo poder aquisitivo e de instrução, culminando com o alto índice de desemprego.

Diniz (2005), pesquisando de maneira específica a questão¹⁴⁵, desenvolveu estudos no Estado de Minas Gerais, objetivando encontrar correlações, a partir dos postulados da abordagem da desorganização social, entre taxas de imigração, urbanização, tamanho populacional e diversas taxas de criminalidade violenta contra pessoas, patrimônios e costumes, nos 853 municípios mineiros, no ano de 2000.

O acima referido pesquisador encontrou padrões espaciais bem definidos, tanto na distribuição das taxas de imigração, quanto de criminalidade violenta, indo mais além ao afirmar a correlação positiva entre os crimes violentos contra o patrimônio e as taxas de imigração, entretanto, adverte que a realidade mineira suporta, na melhor das hipóteses,

¹⁴⁴ No mesmo sentido Adorno e Dias (2014, p. 163) para quem: “A onipresença do tráfico de drogas no seio das classes constituídas pelos trabalhadores urbanos de baixa renda, na maior parte concentradas nos chamados bairros que compõem a periferia das regiões metropolitanas, constitui importante obstáculo ao monopólio estatal da violência ao substituir a autoridade moral das instituições sociais regulares pelas regras ditadas pelos criminosos que controlam territórios no interior desses bairros, em cuja origem se dá a constituição de “quistos” urbanos nos quais as leis do Estado perdem validade e deixam de ser aplicadas”. Estatisticamente, cfr. CAOP-CRIM (2018).

¹⁴⁵ Em tal perspectiva, Diniz (2005, p. 10): “Apesar da importância do fenômeno, as causas específicas e os fatores correlatos à violência urbana são nebulosos e conflitantes, uma vez que operam em dimensões distintas, variando de um indivíduo a sociedades inteiras. São inúmeras as hipóteses e construções teóricas que versam sobre os determinantes da violência urbana, mas uma, em especial, nos chama a atenção: aquela que associa a incidência criminal urbana a formas diversas de desorganização e falta de coesão social. Esta abordagem parte do princípio de que a criminalidade emerge como consequência de problemas associados a mecanismos de controle social. Neste contexto, as comunidades locais, marcadas por um complexo sistema de associações formais e informais, de relações de amizade e parentesco, contribuem para o processo de socialização e aculturação do indivíduo. Portanto, elementos que promovam a ruptura da coesão social e, consequentemente, do controle social, estariam, indiretamente, incitando práticas criminais. Tais relações seriam condicionadas por fatores sociais como status econômico, heterogeneidade étnica, mobilidade residencial e, sobretudo, taxas de urbanização e migração”.

parcialmente, a tese da vinculação entre imigração e violência urbana, concluindo que “O argumento de que áreas de intensa imigração são favoráveis à incidência criminal, em virtude de serem marcadas por confrontos de valores culturais, desorganização social e fraca coesão social merece investigação mais profunda”. (DINIZ, 2005, p. 22)

Importante ressaltar, também, que tal formato de distribuição dessas populações no espaço urbano acaba por gerar um mecanismo de segregação dos que lá habitam, em razão do mercado de espaços urbanos à disposição destes, ou seja, em razão do poder aquisitivo dessa massa migratória, sobram as periferias, as áreas menos valorizadas e urbanizadas das cidades ou, excepcionalmente, quando mais valorizadas, são áreas urbanas imobiliariamente conflituosas, marcadas por disputas judiciais e igualmente carentes de urbanização.¹⁴⁶

O certo é que o formato de ocupação formal e informal desses lugares são fatores que estão a determinar a configuração das cidades e o desenvolvimento de instrumentos de controle social formal e informal que ali vigoram, refletindo essa sociedade malformada um verdadeiro choque entre realidades culturais e grupos diferentes, o que impulsiona o surgimento de comportamentos delituosos¹⁴⁷.

Lira (2014) ao estudar a criminalidade violenta urbana na região metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo, com base nos dados georreferenciados do mapa do crime da Gerência de Estatística e Análise Criminal – GEAC, da Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP e centrado nas ocorrências de roubos e homicídios, concluiu que o comportamento diferencial da violência urbana, evidenciado pelos mapas dos crimes pesquisados, está em larga escala influenciado pelas desigualdades sociais, econômicas e de infraestrutura¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Na visão de Ferreira e Penna (2005, p. 157): “Tradicionalmente, a violência costuma ser relacionada à pobreza, à exclusão social, à omissão do Estado, ausência de serviços públicos urbanos e ao próprio processo de urbanização que cria os enclaves de pobreza e as periferias. A complexidade e o crescimento da violência nas cidades têm levado a considerá-la como o resultado da junção de todos esses aspectos, facetas do processo social. É no território que esses diferentes aspectos do processo social se articulam, se interpenetram, se completam e se contradizem. Admite-se então que a violência também se territorialize”.

¹⁴⁷ Shecaira (2012, p. 118), defende que: “a ausência de mecanismos de controle social e cultural possibilitou o aparecimento de um meio social desorganizado e com potencial criminógeno que se espalha de forma diferenciada pela cidade”.

¹⁴⁸ Segundo Lira (2014): “A análise espacial dos crimes de homicídios dolosos e roubos reforçam as hipóteses trabalhadas na criminologia da desordem e desorganização social para o primeiro tipo de crime, e por outro lado, de alvo atrativo, oportunidade e baixo controle para o segundo tipo. Ou seja, crimes violentos, como homicídios, tendem a ocorrer em espaços desorganizados física e socialmente, enquanto que, os roubos costumam ocorrer em regiões economicamente atrativas, e em momentos de pouca vigilância policial e comunitária. Consequentemente, a tipologia socioespacial reafirma a presente análise, pois como visto, apontam ligação das regiões de tipo Popular com os crimes de homicídios (geralmente mais desorganizadas), e as regiões Superior-

Faria, Alves e Ferreira (2015) ao estudarem a atuação de gangues na localidade denominada Alto Vera Cruz, em Belo Horizonte, Minas Gerais, detectaram as interrelações entre os delitos cometidos pelos integrantes da mesma, principalmente delitos patrimoniais e de tráfico de drogas, e as precárias condições de habitabilidade, sociais e econômicas destes moradores de um aglomerado subnormal.

Nessa pesquisa, como importante fator diferencial, concluíram que não só as características sociais e urbanas podem influenciar no cometimento de delitos no próprio local onde residem os integrantes das gangs, como também, se caracteriza este local como polo irradiador das atividades criminosas para o entorno do mesmo, a depender do delito cometido.

Beato Filho e Zilli (2014, p. 77) afirmam que “Nem sempre locais deteriorados são violentos, mas locais violentos sempre são deteriorados”, advertindo, ainda, que locais com forte territorialização de grupos criminosos e alta concentração de desvantagens socioeconômicas, são permeados no dia a dia por uma infundável história de vinganças, retaliações, vendetas, conflitos e chacinas de toda a sorte, posto que este tipo de comportamento tende a se multiplicar e adquirir contornos cada vez mais frequentes e violentos em localidades onde a prestação jurisdicional, assim como, outras formas legítimas de resolução pacífica de conflitos não se encontram democraticamente disponíveis, caracterizando, pois, uma profunda desigualdade na provisão dos bens públicos Justiça e Segurança Pública.

Santos (2014), ao estudar a geografia dos crimes violentos em Uberlândia, Minas Gerais, reconhece profundas relações entre fatores socioeconômicos, característicos de determinadas localidades, e o cometimento de delitos, apontando, em seu trabalho, diversas medidas que podem ser levadas a efeito pelas autoridades e moradores para prevenção da criminalidade.

Adorno (2002, p. 122), ao estudar as conexões entre exclusão socioeconômica e violência informa que os registros de mortes violentas revelam maior incidência nos bairros que compõem a periferia urbana, caracterizados pelas precárias condições sociais de existência coletiva e qualidade de vida acentuadamente degradada, concluindo: “Há fortes evidências de que o risco de ser vítima de homicídio é significativamente superior entre aqueles que habitam áreas, regiões ou bairros com déficits sociais e de infraestrutura urbana”.

Kahn (2005), ao analisar as taxas de homicídio em São Paulo concluiu que é

médio com os roubos (geralmente mais atrativas economicamente)”. No mesmo sentido, cfr. Casteletto (2014).

muito nítido que alguns bairros concentram um maior número de mortes enquanto em outros os homicídios foram acontecimentos raros, atribuindo a esse fenômeno espacial de concentração de violência um elevado grau de desigualdade, onde pobres e ricos vivem segregados, sintetizando que “o nível de criminalidade de um determinado local tem muito menos relação com os recursos policiais e judiciais existentes do que com as características sociais e demográficas daquele local”.¹⁴⁹

Ramão e Wadi (2010, p. 21), ao pesquisarem a distribuição espacial dos crimes de homicídio em Cascavel, Paraná, concluíram, na mesma linha dos demais autores aqui já pesquisados, que tais crimes ocorreram em espaços altamente concentrados, com uma nítida associação com as carências na infraestrutura urbana e com as desigualdades sociais e econômicas lá detectadas, comprovando, dessarte, que “a baixa qualidade de vida em determinados locais acabam por caracterizar um cenário típico para a ocorrência de crimes violentos que resultaram em morte”.

Nóbrega Júnior e Zaverucha (2010), ao pesquisarem a relação entre desigualdade social e econômica, pobreza e o cometimento de homicídios no Estado de Pernambuco, entenderam que tais variáveis não puderam ser comprovadas, defendendo a hipótese segundo a qual este tipo de crime violento está mais associado à desorganização social e ao intenso comércio e uso de álcool e drogas ilícitas¹⁵⁰.

A partir de tais entendimentos, pressupõe-se que uma das formas de estudar a distribuição de crimes nos espaços urbanos pode ser levada a efeito através da análise da racionalidade da atividade criminosa em contextos ambientais específicos. Assim, através da explicação ecológica do crime, que possui duas vertentes, a teoria da desordem física, que

¹⁴⁹ Sobre a questão da relação entre violência e desigualdade social, analisando a incidência de homicídios, Cardia e Schiffer (2000, p. 25) questionam: “Como são essas áreas mais afetadas? O que pode nos ajudar a entender não só a continuidade, mas o crescimento dessa violência? Buscando responder essas perguntas reunimos uma série de dados sobre a cidade relativos àquelas variáveis que são apontadas na literatura como associadas à presença e à ausência de violência: os fatores que representam risco de vitimização e os fatores de proteção contra violência. Entre os fatores de risco, destacam-se a falta de capital social e a superposição de desvantagens; e, entre os fatores de proteção, a presença de capital social, o acesso a direitos – em particular o direito à saúde, à educação, à cultura e ao lazer”. Sobre o tema, em profundidade, Ribeiro e Cano (2016).

¹⁵⁰ Segundo Nóbrega Júnior e Zaverucha (2010): “Os homicídios no Nordeste vêm crescendo independente das melhorias estruturais, como foi visto na relação entre os homicídios e as macrovariáveis socioeconômicas elencadas de acordo com a literatura sobre o assunto. A teoria de que o desenvolvimento econômico, a diminuição da desigualdade (social e de renda) e da pobreza são fatores decisivos para o controle da violência (*proxy*=homicídios) não se comprovou no caso desta região, especificamente em Pernambuco. Segundo o relatado, há fortes indicativos do crescimento da criminalidade violenta no interior de Pernambuco e do robustecimento de crimes relacionados ao tráfico de drogas e ao consumo de álcool. O desenvolvimento econômico encontrado em algumas cidades do interior, nas diversas regiões de desenvolvimento, pode estar potencializando o consumo de drogas e de álcool e, por sua vez, a prática dos homicídios.

analisa a prática de delitos através de características físicas das localidades e a da desordem social, que analisa a incapacidade da sociedade local integrar valores comuns aos seus moradores e manter assim um efetivo controle social, é possível traçar diagnósticos sobre a criminalidade e a melhor forma de enfrentamento desta. (BEATO E PEIXOTO, 2005)

No mesmo sentido, Ferreira e Penna (2005) partem do pressuposto de que a partir de um olhar geográfico sobre a violência é possível detectar a territorialização da mesma, o que levaria a uma maior acuidade na análise de sua dimensão e, conseqüentemente, ao se admitir o papel do espaço urbano no processo de produção e reprodução da violência pode-se considerar o valor estratégico de tal conhecimento para formulação de estratégias políticas que venham a combater tal mazela social ¹⁵¹.

Cerqueira e Lobão (2004) reconhecem a complexidade do fenômeno criminal e advertem que é difícil creditar a umas poucas variáveis os determinantes da criminalidade, vez que dependendo da cultura, da região e do momento histórico vivido, determinadas variáveis podem incidir de forma mais decisiva para explicar uma dinâmica criminal específica, assim como, em outros contextos as variáveis podem interagir em vários níveis, conforme apontado no modelo ecológico, fazendo com que as próprias dinâmicas criminais funcionem como motivadoras de outras.

Caldeira (2000, p. 174), em aprofundado estudo sobre segregação espacial urbana, percebe o fenômeno da violência criminal mais nitidamente a partir da ausência de respostas satisfatórias por parte do controle social formal exercido pelos órgãos do Estado, o que está a estimular a privatização dos processos de vingança, acabando por concluir que “o crescimento da violência não pode ser explicado nem pelas variáveis socioeconômicas e de urbanização nem pelos gastos estatais em segurança pública apenas, mas está relacionado também a uma combinação de fatores socioculturais que culminaram na deslegitimação do sistema

¹⁵¹ Segundo Vesentini (1994, p. 69): “Enquanto em algumas áreas das grandes cidades brasileiras surgem ou crescem novos bairros ricos, com residências moderníssimas, em outras, ou, às vezes, até nas vizinhanças, multiplicam-se as favelas, os cortiços e demais habitações precárias. Nas últimas décadas ocorreu um aumento da população favelada em São Paulo, no Rio de Janeiro e em outras cidades do país. Muitas favelas são desmanchadas para dar lugar à construção de algum edifício no terreno; em alguns casos parte da população favelada acaba indo residir em conjuntos habitacionais feitos com recursos públicos, mas o aparecimento de novas favelas e o aumento das já existentes sempre superam o final de algumas. O mesmo ocorre com os cortiços, moradias pobres onde se amontoam várias pessoas num espaço reduzido, e que também tiveram seu número multiplicado nas últimas décadas. Além disso, essas populações transferidas de favelas ou cortiços para grandes conjuntos habitacionais quase sempre acabam retornando à vida em favelas ou cortiços (ou, às vezes, em casas precárias na periferia), pois o aumento das prestações da moradia é sempre superior ao aumento dos salários. Assim, nas últimas décadas, foi sempre comum que os conjuntos habitacionais construídos para abrigarem populações de baixa renda acabassem ficando em poder da classe média.”

judiciário...”

Beato Filho (2012, p. 70), em estudo específico sobre criminalidade urbana, analisou índices dos 5.505 municípios brasileiros, levando em consideração o que ele denominou como “respeitável tradição sociológica da Escola de Chicago”, portanto, a partir da análise espacial aprofundou a constatação da concentração ecológica dos recursos socioeconômicos, mecanismos de segregação espacial e concentração de crimes, concluindo, em apertadíssima síntese, que “os crimes violentos são fenômenos urbanos associados a processos de desorganização nos grandes centros urbanos, nos quais os mecanismos de controle se deterioraram, tal como ocorreu também em outros países.”¹⁵²

Ribeiro e Cano (2016, p. 302), ao investigarem a relação entre a dimensão educacional e a violência, chegaram à conclusão de que municípios com menores níveis de abandono escolar entre adolescentes apresentam menores taxas de homicídio, devendo, portanto, o indicador educacional ser levado em consideração quando da análise espacial da criminalidade violenta, advertindo que: “como outros estudos revelaram, a educação é uma dimensão central na explicação da distribuição da violência letal”.

Zilli (2014, p. 104), em estudo dedicado às gangs, entende que, de maneira geral, as atividades criminosas levadas a efeito por tais grupos determinados em razão de suas atividades e espacialidade estão intimamente relacionadas à concentração de desvantagens, a exclusão e a segregação socioespacial, a presença precária do Estado e a baixa consolidação normativa das localidades nas quais florescem. “Nesses cenários, as gangues representariam uma espécie de resposta associativa diferencial que alguns jovens oferecem à hostilidade do ambiente que os cerca, na tentativa de obter vantagens competitivas na disputa pelos escassos recursos locais (materiais e simbólicos)”¹⁵³.

Adorno e Dias (2014) em estudo realizado para analisar a efetividade do monopólio estatal da violência, constataram que em meio aos bolsões de pobreza urbana, localizados no seio dos centros urbanos ou na periferia das cidades, impera a precariedade dos serviços urbanos e a baixa oferta de trabalho que, aliados à escolarização deficiente e à

¹⁵² Especificamente sobre a temática da desorganização nos grandes centros urbanos, cfr. Kleinschmitt et al (2011, p. 88), para quem: “Para erradicar a pobreza e consequentemente combater a desigualdade social, o primeiro passo a ser dado é a mudança cultural na herança legada à maioria dos brasileiros do “crescer sempre mais”, sem aliar esse crescimento ao desenvolvimento econômico, social e cultural que gera melhorias na qualidade de vida. O desenvolvimento sustentado e solidário pode ser uma das formas de combater a desigualdade social e consequentemente diminuir a incidência cada vez mais elevada de criminalidade violenta no país.

¹⁵³ Para maior aprofundamento na temática, cfr. Zilli (2011).

precarização do suporte social e institucional no interior de famílias recém-constituídas, acaba por constituir, em tais áreas, populações expostas às situações de risco, criando condições diretas ou indiretas para a explosão de conflitos violentos, quer na esfera da criminalidade, quer na esfera de combate à mesma, quando do exercício da violência institucional em suas formas múltiplas, sobretudo à exercida pelas instituições policiais na sua função de controle social.

Por fim, Shikida et al (2006) utilizando o método popularizado pelos sociólogos de Chicago, ou seja, o uso de questionários, entrevistou 262 detentos e reclusos em algumas penitenciárias do Estado do Paraná, com o objetivo de investigar os determinantes do comportamento criminoso, chegando a conclusão que a influência dos parceiros, os fatores socioeconômicos e estruturais, assim como, a ausência de religião são causas intrinsecamente relacionadas ao cometimento de delitos¹⁵⁴.

Em síntese, para os autores aqui pesquisados, os determinantes da criminalidade são um fenômeno complexo e multifacetado, mas que possui determinadas regularidades estatísticas que variam conforme a região e a dinâmica criminal. Quando recortados espacialmente, portanto, poderão ser melhor interpretados, compreendidos e, por esse caminho, poderão fornecer subsídios para a adoção de políticas públicas que visem a solução do problema.¹⁵⁵

Em tal contexto e, resgatando as concepções interacionistas, importante frisar que as orientações de conduta do indivíduo no meio em que vive são pautadas e direcionam os seus atos em função do entorno no qual habita, no ambiente físico e nas relações intersubjetivas que lá desenvolve a partir do que estes significam para ele, ou seja, tal

¹⁵⁴ Segundo Shikida et al (2006) “O modelo sugere que indivíduos que praticam alguma religião têm menos tendência a se envolver em crimes violentos; ou seja, existem “restrições” morais. Tais dados confirmam, em parte, os trabalhos de Beato Filho (1998) e Borilli e Shikida (2003), que asseveram que o problema do crime não está mais nas mãos da polícia, é necessário conhecer, em detalhes, os reflexos da crise econômica na sociedade e no cotidiano das pessoas, seja por meio de variáveis pessoais, socioeconômicos e/ou fatores catalisadores.

¹⁵⁵ Comparando os índices de desenvolvimento humano entre o Município menos violento do Brasil, Jaraguá do Sul, em Santa Catarina, e o mais violento, Altamira no Pará, o IPEA (2017), elabora um diagnóstico que pode corroborar o que acima exposto, podendo assim ser sintetizado: “junto com o emprego e mercados ilícitos, o desempenho econômico pode levar, indiretamente, a um processo de desorganização social, a partir da migração de trabalhadores e de pessoas em buscas de oportunidades, junto com alterações no espaço urbano e áreas residenciais, que fazem com que haja um esgarçamento do controle social do crime, um aumento de oportunidades para a perpetração de crimes, junto com o aumento da probabilidade de anonimato e de fuga do criminoso. A situação acima ocorre quando as transformações urbanas e sociais acontecem rapidamente e sem as devidas políticas públicas preventivas e de controle, não apenas no campo da segurança pública, mas também do ordenamento urbano e prevenção social, que envolve educação, assistência social, cultura e saúde...”.

significado surge como consequência da interação social que este indivíduo mantém com seu próximo, com as pessoas e seu ambiente de convivência, sendo tais significados manipulados e modificados mediante um processo interpretativo desenvolvido por este ao defrontar-se com as situações que vai encontrando em sua rotina diária¹⁵⁶.

Assim, em maior ou menor medida, os estudos acima apresentados parecem aproximarem-se dos fundamentos centrais desenvolvidos pelos sociólogos da Escola de Chicago, que apontam a disputa pelos espaços urbanos, a segregação da população mais pobre em áreas de precária situação urbanística, a intensa desorganização social fruto do processo de enfraquecimento dos laços comunitários e familiares¹⁵⁷, agregados a baixíssimos níveis educacionais e culturais e intenso desemprego, como fatores que podem influenciar na prática criminosa.

¹⁵⁶ Sobre o assunto, sob o prisma da psicologia social, cfr. Carvalho et al (2010, p. 154), para quem: “Ao fundar-se nessas premissas, a interação simbólica é levada a desenvolver um esquema analítico da sociedade humana e da conduta humana que envolve certas ideias básicas relacionadas com a natureza dos seguintes temas: grupos humanos ou sociedades, interação social, objetos, o ser humano como ator, a ação humana e as interconexões entre as linhas de ação. Em uma visão de conjunto, essas ideias representam a forma como o interacionismo simbólico vê a sociedade humana e a conduta”.

¹⁵⁷ Na percepção de Delgado (2014): “Embriagada e frustrada a pessoa se torna uma “bomba” ambulante, pronta para explodir. As famílias aos poucos vão se desestruturando. Os pais de família se socorrem dos bares, logo, o diálogo resta prejudicado com seus filhos e esposa. As esposas, na ausência de verdadeiros companheiros, se socorrem nos braços de outros, ou apostam em aventuras amorosas ilusórias. Os filhos, em toda esta conjuntura de esfacelamento familiar, ficam à própria sorte. Sem estrutura familiar, sem diálogo, sem sonhos ou perspectivas acabam soltos pelo mundo, vagando às cegas. Estas crianças e jovens crescem sem identidade e com uma personalidade problemática. São filhos e filhas órfãos de pais e mães vivos. Esta perda de identidade, principalmente na adolescência, deixa o jovem sem referencial. Este referencial é o modelo de conduta que todos tendemos a ter, sendo, na infância principalmente, a figura do pai ou da mãe. Sem o referencial, o jovem tende a se agarrar a qualquer coisa que supra sua carência afetiva. Jovens sem identidade começam a se aglomerar em grupos, formando as gangues. As gangues são aglomerados humanos que se formam, e isso psicologicamente falando, para a busca de um referencial, ou modelo. Geralmente nas gangues, há uma figura central, o líder, que comanda. Este líder transmite aos demais certa coragem, se preocupa e zela pelo grupo. Este zelo e atenção são sentimentos que a maioria não possui dentro da própria casa. Todo ser humano sente a necessidade de ser amado e de ter um lugar no qual se sinta acolhido e protegido. E é dentro das gangues que muitos jovens encontram isso. Assim, as gangues são fruto da degradação familiar e esta, por sua vez, fruto da degradação social e urbana”.

5. O MUNICÍPIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REORGANIZAÇÃO SOCIAL E URBANA COMO INSTRUMENTOS DE SOCIALIZAÇÃO E COMBATE À CRIMINALIDADE

5.1 – Políticas Públicas e a Constituição brasileira de 1988

Pelo que até agora exposto no presente texto, podemos inferir que o desenvolvimento de políticas públicas com investimentos nas áreas de organização pela via da inclusão social e urbanização nas comunidades, além de serem direitos constitucionalmente previstos, apresentam impacto positivo em todos os setores da sociedade, vez que direcionados ao combate da violência estrutural e, por essa via, acabam por privilegiar o reconhecimento da cidadania.

Em razão de tal posicionamento, entende-se desnecessário vincular o resultado de tais políticas ao imediatismo de números que possam demonstrar queda nos índices de criminalidade, ou seja, independentemente do alcance estatístico – que pode ser relativizado ante o tempo necessário para obtenção de resultados – de tais políticas na esfera da violência criminal¹⁵⁸, deve-se investir, ainda que a longo prazo, na via alternativa de combate à criminalidade representada pelas políticas públicas não reativas/repressivas¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Skogan (2012, p. 175, tradução livre) chama a atenção para o fato de que: “Pesquisadores usam amostras de pesquisas, dados administrativos e observação de campo para demonstrar a magnitude e a distribuição diferenciada da desordem nas vizinhanças, em razão de suas particularidades. Entretanto, os resultados de tais pesquisas são, em geral, os mesmos, independentemente do método adotado. Desordem, independentemente, mas sempre em conjunto com a prática de crimes exerce um papel de desestabilização nos bairros urbanos, diminuindo as possibilidades do controle social informal, desencorajando investimentos e estimulando o medo do crime. Deste modo, independentemente das interrelações entre desordem e criminalidade tais justificativas já são suficientes para que os gestores atentem para a necessidade de políticas que reduzam a desordem física e social”.

¹⁵⁹ Na visão de Soares (2003): “No plano municipal há muito a fazer, mesmo sem as polícias. Nesse nível, a intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade é aquela que visa a alteração das condições propiciatórias imediatas, isto é, das condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar; não é, portanto, a ação voltada para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exerceriam algum impacto desacelerador sobre as dinâmicas criminais em um futuro distante - o que, evidentemente, não significa que essas mudanças, de tipo estrutural, não devam ser realizadas”. O III Plano Municipal de Segurança Pública da cidade de Diadema, São Paulo, pontua: “Nos últimos 10 anos o município de Diadema vem construindo uma trajetória bem-sucedida no controle da violência e na melhoria da segurança pública. Um conjunto de medidas envolvendo ativamente a sociedade civil, a Prefeitura, a Câmara Municipal, o Governo Estadual (por meio de suas Polícias Civil e Militar, Poder Judiciário e o Centro de Detenção Provisória) e o Governo Federal (por meio do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública) foi implementado e fez com que o município deixasse de ser o mais violento do estado de São Paulo”. (III PMSP, 2011, p. 1)

Essa fórmula carrega consigo o benefício de estar envolta na categorização de política pública social, pensada na linguagem dos direitos, se distanciando, portanto, da ocupação territorial por parte do Estado como apenas um recurso de controle do crime subsidiário à repressão policial e, por outro lado, se aproximando de uma perspectiva claramente constitucionalizada de atuação política.

Nessa linha, a aproximação da comunidade ocupada pelas Instituições que representam o Poder Público, pela via do relacionamento com os vários segmentos sociais que ali habitam, reconhecendo suas necessidades e interesses e negociando o desenvolvimento de políticas públicas de forma compartilhada, acabam por fortalecer a compreensão coletiva da importância do processo de integração social.

Consequentemente, a compreensão do significado de ordem pública acaba por ultrapassar as fronteiras das medidas de controle exclusivamente repressivas, evoluindo, isto sim, para uma ambiência na qual as medidas de cunho coercitivo passam paulatinamente a ser substituídas por medidas de cunho integrador, socializador e apaziguador, retrocedendo-se a um tempo no qual a ordem social era pautada nos processos de negociação, convencimento e aceitação voluntária dos valores e normas que regulam as condutas¹⁶⁰.

Ademais, entendemos que inobstante todas as divergências, face aos inúmeros estudos já realizados e políticas públicas implantadas – de maneira tímida no Brasil e mais incisiva em outros países¹⁶¹ – que por vezes afirmam, por vezes negam serem pertinentes os investimentos alocados pela via das Políticas Públicas de combate à desorganização social e urbana como importantes ferramentas no combate à violência estrutural e, de forma decorrente, à criminal, nada obsta que o poder público, nas várias esferas executivas de governo, passe a analisar tal possibilidade como Política Criminal alternativa.

Para que não haja mal entendidos, importante que se frise que ao adotarmos o

¹⁶⁰ Para maior aprofundamento no tema, cfr. Silva (2014, p. 31), para quem as políticas meramente repressivas de combate ao crime apresentam como consequência “Essa territorialização das atividades de manutenção da ordem pública, que além de exprimir a já mencionada desigualdade de presença do Estado nas regiões vistas como perigosas e fragmentar o espaço da cidade, alimenta a representação da “violência urbana”, que é o ponto de união de todo esse conjunto, altamente diferenciado, de práticas. Produz-se, assim, uma espiral de conflitos, fazendo com que as atividades de “controle” adquiram vários sentidos, que só se resolvem contextualmente e a partir de confrontos sempre mais violentos: controle pela polícia “regular”, pelo “crime” ou pela “milícia” (apesar da atuação ilícita e violenta, esta não se define e tampouco é vista, pelos moradores dos territórios onde atua, como parte do mundo do crime)”.

¹⁶¹ São bastante conhecidas as intervenções urbanísticas levadas a efeito em Nova York e Medellín como forma de enfrentamento da criminalidade. No Brasil sobressaem os planos desenvolvidos nas cidades de São Paulo – SP, Diadema – SP, Recife – PE, Belo Horizonte – MG, Rezende – RJ (RICARDO; CARUSO, 2007). Sobre o assunto, detalhadamente, Martin e Corrales (2001), Wilson e Kelling (2008), Welsh e Farrington (2016).

entendimento segundo o qual as Políticas Públicas não repressivas nos parecem estar mais próximas aos anseios de uma Constituição programática, mormente na esfera dos direitos sociais, tal posicionamento não invalida e nem descarta o importante papel concomitante que as ações de cunho repressivo possam representar no atual momento da história brasileira em sede de políticas de Segurança Pública.

O certo é que ao nos filarmos à adoção de Políticas Criminais alternativas o fizemos com base nos fundamentos até aqui apresentados e adotados, levando, prioritariamente, em consideração as explicações pertinentes ao cometimento de ações delituosas nos estudos proporcionados pela Escola Sociológica de Chicago, reforçados através de uma ampla revisão bibliográfica que retratou o estado das pesquisas realizadas no Brasil sobre tal temática, inferindo-se, finalmente, pela procedência das teses que inter-relacionam desorganização social com desorganização urbana e ambas com determinado tipo de criminalidade.

Isto posto, agora se faz necessário detalhar e aprofundar mais o estudo sobre os mecanismos, meios e Instituições através dos quais se possa desenvolver as Políticas Públicas almejadas e, de modo concreto, que se proponham caminhos para o enfrentamento do problema¹⁶².

Nessa trilha, a Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe fundamentos e orientações – vez que, como já dito, é tida como uma Constituição programática – para uma maior intervenção social por parte do poder público, pois ampliou o leque de direitos sociais e o campo da proteção social sob a responsabilidade do Estado, com destaque para as políticas, beneficiários e benefícios. (JACCOUD, 2005)

Assim sendo, os direitos sociais que hodiernamente estão assegurados na Constituição Federal devem ser analisados, priorizados e implementados pelo poder público – de acordo com as situações concretas que se afiguram e com as limitações orçamentárias –, por meio de políticas públicas sociais e econômicas que garantam, que efetivem o acesso universal aos direitos fundamentais lá previstos, assegurando uma igualdade material mínima

¹⁶² Após extensa pesquisa sobre os determinantes da criminalidade violenta, onde investigaram as ligações entre características demográficas: estrutura, dinâmica e composição; Estrutura socioeconômica: renda, pobreza, desigualdade de renda; Mercado de trabalho: atividade, desocupação, informalidade; Educação: nível educacional, atendimento à escola, fluxos discentes; Serviços urbanos, condições de vida e de moradia; Vulnerabilidade familiar e estilos de vida; Políticas públicas e despesas orçamentárias municipais e violência letal, Ribeiro e Cano (2016) chegaram à seguinte conclusão: “Do ponto de vista das políticas públicas, os resultados desse estudo parecem favorecer o investimento em programas de transferência de renda e de programas educacionais como os mais adequados para a prevenção da violência letal”.

entre seus titulares.

Um dos mecanismos apropriados para alcance de tal desiderato seriam as políticas públicas a serem desenvolvidas, prioritariamente, pelos Poderes Executivos Municipais, Estaduais e Federal.

Para efeitos deste trabalho adotaremos, então, enquanto terminologia, a acepção políticas públicas sob dois enfoques: no primeiro momento, como significado da ação estatal com vistas à obtenção de um fim, mais especificamente pela efetivação dos direitos fundamentais, em um plano mais abstrato; no segundo enfoque, compreendemos políticas públicas como o conjunto de ações, desde o planejamento até as ações executivas, que refletem a atuação concreta por parte do Estado para alcance do fim acima delineado¹⁶³.

Assim entendendo, fácil concluir que as políticas públicas servem para dar concretude aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, entretanto, para que sejam implementados necessitam do interesse dos políticos democraticamente eleitos, haja vista ser de suas competências o planejamento e execução destas, ou seja, é pela via da discricionariedade que os programas de governo são pensados e executados, pois os governantes gozam da liberdade para definição do campo, escolha do conteúdo e momento para execução das políticas públicas.

Desta feita, fica claro que a implementação das políticas públicas para efetivação de direitos previstos na Constituição Federal depende do exercício de atos administrativos, financeiros e orçamentários, sendo de competência, portanto, da administração pública a decisão de escolha, gerência e implementação dessas políticas¹⁶⁴.

Adotando tal linha de entendimento, fica bastante claro, no planejamento levado a efeito pelas autoridades competentes no Brasil, pelo menos desde o ano 2000 – quando do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública –, portanto, dois anos após e entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, que as ações não repressivas e um maior destaque aos Municípios tem prevalecido nas políticas afetas à Segurança Pública¹⁶⁵.

¹⁶³ Tal conceito foi concebido a partir da leitura do texto de Goodin et al. (2008). Um aprofundado estudo sobre Políticas Públicas realizado na Universidade de Oxford, com riqueza de detalhes, pode ser encontrado em Moran et al (2008).

¹⁶⁴ Sobre o assunto, em detalhes, cfr. Almeida et al (2008).

¹⁶⁵ Cfr. os Planos Nacionais de Segurança Pública dos anos 2000 e 2017, assim como a Política Nacional de Segurança Pública de 2018. Sobre as relações entre Urbanismo, Segurança e Lei, cfr. Fernandes (2009, p. 69). Para quem “A questão da SEGURANÇA é, historicamente, inerente à noção de cidade. Em bom rigor, há duas noções fundamentais que estão na base do nascimento das cidades. São elas, a noção de (viver em) SOCIEDADE e a noção de (viver em) SEGURANÇA. Ora, sem estas duas QUALIDADES, as cidades tornam-se simples AGLOMERADOS de coisas e pessoas.

Tal direcionamento deve-se ao reconhecimento de que, paulatinamente, os entes municipais têm dispensado maior atenção no trato da Segurança Pública. Inegável, destarte, de que há o nítido desenvolvimento da ideia segundo a qual muitas soluções de políticas públicas implicam ações locais, com foco no território, assim como diversos Municípios passaram a priorizar a Segurança Pública no planejamento político nas últimas legislaturas, alocando mais verbas e envidando esforços para a criação de Secretarias de Segurança Urbana, criação e aparelhamento das Guardas Municipais, além da implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança¹⁶⁶.

Um exemplo paradigmático deste direcionamento foi, no ano de 2007, o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI¹⁶⁷, que respeitando a linha de continuidade que atravessou os sucessivos planos e programas afetos à Segurança Pública, fortaleceu e consolidou a perspectiva de constitucionalização desta matéria, reconhecendo que a integração intergovernamental entre a União, Estados e Municípios, assim como entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, aliados à gestão intersetorial de projetos, com a participação de todos os entes federados através de seus ministérios ou secretarias, possibilitaria um melhor atendimento às demandas sociais garantidas pela Carta Magna.

Ademais, o recurso às abordagens interdisciplinares, com a participação comunitária e a partir de uma perspectiva local, com ênfase na prevenção situacional e na prevenção social estão dispostos de forma muito incisiva no referido PRONASCI, refletindo, pois, o entendimento segundo o qual a prevenção não se opõe a repressão, devendo, isto sim, serem vistas como atividades complementares e que as Polícias Municipais têm um importante papel a desempenhar em tal seara preventiva, a partir do reconhecimento e enaltecimento da garantia e respeito aos direitos iminentes à cidadania e, conseqüentemente, aos direitos humanos.

Em síntese, com a adoção de uma linha de desenvolvimento de Políticas Públicas de Segurança não repressivas, o Poder Político acaba por se aproximar de maneira bastante

¹⁶⁶ Um estudo aprofundado sobre a paulatina inserção dos Municípios brasileiros na área da Segurança Pública pode ser encontrado em Peres et al (2016, p. 52), para quem: “Este texto buscou reconhecer o papel dos municípios no campo da segurança pública, apontando para a necessidade de melhor compreendê-los e avaliá-los em sua atuação. Se do ponto de vista da execução orçamentária é preciso reconhecer o protagonismo que esses atores locais assumiram no financiamento da segurança pública, é forçoso admitir, a partir do cenário descrito, que não tem havido uma atuação sistêmica com coordenação do governo federal que consiga dar clareza, coesão e efetividade a esses gastos dos entes locais. Desse modo, faz-se necessário repensar a atuação da União e sua capacidade de organizar e coordenar ações em uma política nacional de segurança pública para que se consiga estabelecer critérios e padrões de atuação, sem desconsiderar as especificidades locais, limitações e necessidades das cidades brasileiras”.

¹⁶⁷ Cfr. Lei 11.530 de 2007 que instituiu o PRONASCI.

incisiva dos ditames previstos constitucionalmente, nos quais há claramente um direcionamento pela busca de efetivação de ações inclusivas que venham a concretizar os direitos e garantias, mormente os de cunho social, assegurados abstratamente pela Carta Magna.

Por fim, entendemos ser os Municípios¹⁶⁸ os entes federados mais indicados para elaborar o planejamento e concretizar ações que venham a atender tais reclames constitucionais em sede de políticas de segurança a cargo dos poderes públicos.

5.2 Do incremento nas políticas públicas de municipalização da Segurança Cidadã

Ante as exigências acima apontadas e pela linearidade do que neste trabalho temos articulado, ou seja, intervenções ambientais de cunho social e urbanístico como políticas públicas para enfrentamento da violência – estrutural e criminal – e criminalidade¹⁶⁹, entendemos que o caminho a ser seguido passa, sem a menor sombra de dúvidas, pelo aumento da participação municipal¹⁷⁰ na implementação e execução de políticas públicas que tenham a capacidade de diminuir a violência e a criminalidade e, portanto, incrementar resultados positivos em nível global de segurança pública¹⁷¹.

Importante frisar, desde já, que as políticas públicas em âmbito municipal aqui propostas, em nenhuma hipótese objetivam oposição ou substituição às necessárias medidas de cunho repressivo policial, de melhoria do sistema formal de controle social, de

¹⁶⁸ Em esclarecedora síntese Ortuño Rodrigues (2010, p. 17, tradução livre) pontua: “O Município, marco por excelência da convivência civil, devido aos interesses que lhe são próprios e pelo próprio dever espontâneo dos assentamentos humanos, se erige como principal e primária entidade territorial onde se produz esta interrelação de direitos e liberdades dos indivíduos, devendo ser destacado que – do mesmo modo que se sucede nas restantes administrações locais – é uma corporação pública (territorial), em cujo governo e administração se prioriza o componente pessoal, ao integrar-se de forma direta os órgãos reitores e gestores pelos representantes livremente por seus cidadãos”.

¹⁶⁹ Sobre a importância do exercício da cidadania em tal processo de intervenções de cunho social e urbanístico, como forma de consolidação dos direitos assegurados constitucionalmente, em profundidade, Andrade (2003b).

¹⁷⁰ Sobre o tema, cfr. Guimarães e Pereira (2014, p. 825-826), para quem: “Nesse sentido, a municipalidade poderia agir com a implementação de políticas públicas preventivas, através do controle social informal, no lugar de políticas repressivas, recuperando-se espaços e serviços públicos degradados, conjuntamente com o fortalecimento dos laços sociais comunitários, integrando-se e recuperando-se as áreas degradadas, para se oferecer espaços públicos capazes de agregar o sentimento de comunidade e de civilidade”.

¹⁷¹ Segundo Ruiz Rodríguez (2010, tradução livre), “A participação das entidades municipais na gestão dos assuntos da segurança pública está em permanente revisão e são abundantes as vozes que observam e apoiam uma decidida aposta destes entes públicos por incluir entre seus objetivos diretos a melhora das condições de segurança pública de seus cidadãos. Cada vez é maior o número de grandes cidades, ao longo do planeta, que têm posto em marcha diferentes programas gestados no entorno local e dirigidos a prevenção da delinquência, iniciativas que, partindo desde diversas posiciones ideológicas ou técnicas, buscam melhorar as condições de vida nos espaços urbanos que ocupam sus habitantes”.

investimentos massivos em educação, dentre outras políticas afetas ao disciplinamento da sociedade, vez que temos plena consciência de que as medidas interventivas de cunho social e urbanístico demandam tempo para apresentarem resultados e devem ser implementadas em concomitância com outras medidas de ordem e disciplina¹⁷².

Entendemos, portanto, que em sede de Segurança Pública as estratégias preventivas não são incompatíveis ou antagônicas em relação a estratégias repressivas, muito pelo contrário, defendemos a ideia segundo a qual organizações estatais das mais diversas áreas, como a de justiça, segurança, econômica, social e cultural, assim como, as organizações sociais ligadas à sociedade civil, além da própria comunidade, devem envidar esforços conjuntos, cada uma dentro de suas respectivas competências - quer atuem no viés repressivo, quer no preventivo – objetivando a redução da violência urbana.

Entretanto, em razão das enormes discrepâncias orçamentárias entre os Municípios brasileiros, cujos reflexos para as menores cidades incidirão diretamente na possibilidade de criação e manutenção das Guardas Municipais e, portanto, nas possibilidades de combate à violência pela via institucionalizada do policiamento, parece-nos mais pertinente que os Municípios invistam mais na criação de condições positivas de convivência, buscando a redução das tensões sociais, deixando o combate direto à delinquência pela via repressiva a cargo dos Governos Federal e Estaduais¹⁷³.

Nesse sentido, várias medidas de caráter não repressivo poderiam ser levadas a efeito para efetivar os direitos fundamentais sociais, econômicos e urbanísticos de seus habitantes, previstos constitucionalmente, como já dito, e que teriam por consequência concomitante a diminuição da violência estrutural e, certamente, o paulatino decréscimo dos

¹⁷² Sobre a complexidade no processo de escolha de políticas públicas adequadas ao enfrentamento do crime, cfr. Oliveira (1987). Sobre a Segurança Pública nas grandes cidades brasileiras, cfr. Vendramini (2010, p. 49), para quem: “As cidades estão cada vez mais procurando descentralizar os seus serviços de forma a atingir a população como um todo. As grandes cidades já possuem uma atividade de gestão descentralizada de forma a proporcionar a oferta de serviços públicos mais próximos da população”.

¹⁷³ Na visão de Barbosa et al (2008, p. 394-395): “A inversão desse modelo, do nosso ponto de vista, passa, entre outras ações, pelo reconhecimento de que o município não é o protagonista das ações de repressão ou combate ao crime. Este é o papel das polícias estaduais e federais, assim como dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal. O município tem um papel a desempenhar que é complementar, em algumas situações, a tais estratégias de repressão qualificada, mas que não se confunde com elas. Sua atuação, na área de segurança pública, diz respeito diretamente à identificação e administração dos conflitos de acordo com a sua *natureza*, sua especificidade, à redução dos “riscos” e à promoção da civilidade. [...] a municipalidade deve investir na criação de mecanismos que facultem o diálogo com a sociedade civil organizada e a população em geral, quando do planejamento e da implementação de suas ações. Deve, igualmente, realizar campanhas de esclarecimento junto à população no que diz respeito ao exercício dos seus direitos e aos benefícios obtidos quando da explicitação das regras e de sua aplicação, promovendo, assim, a civilidade no espaço público. Isto no que se refere às inúmeras dimensões da vida social: comportamento no trânsito; educação ambiental; cuidado com os equipamentos públicos, etc. Sobre o tema, cfr. Felgueiras (2009).

índices de violência criminal¹⁷⁴.

Concretamente, estamos a falar de Intervenções urbanísticas, conforme previsto no Estatuto das Cidades¹⁷⁵, como a estruturação da rede de transporte público de massas eficiente e integrado entre todas as regiões da cidade, a recuperação das áreas fisicamente degradadas, a criação de espaços públicos de lazer com vistas à integração social local, como parques, clubes, espaços culturais, quadras esportivas, dentre outros¹⁷⁶.

Ademais, devem ser implementadas intervenções no âmbito do controle social informal, como o desenvolvimento de projetos executados pela própria comunidade ou através de organizações não governamentais, com enfoque especial na juventude que está a ser cooptada pelo crime, no sentido de compreender criticamente a dinâmica criminal na e da comunidade, explorando meios de intervenção próprios, de acordo com aquela realidade específica e direcionando as demandas ao poder público atinentes ao diagnóstico traçado¹⁷⁷.

Na busca do alcance deste amplo objetivo de organização social e urbana de espaços específicos, devem ser priorizadas, também, ações que se encontrem na esfera da prevenção primária, cujo foco esteja centrado na redução da desigualdade econômica, de promoção da educação e saúde, do esporte, lazer e cultura, de prevenção e tratamento do abuso de álcool e drogas, de assistência às famílias, de assistência religiosa, enfim, ações que fortaleçam os laços comunitários e, conseqüentemente, auxiliem no desenvolvimento do controle social informal no seio da comunidade.

Portanto, reafirmamos, inobstante a possibilidade de qualquer ente federativo atuar especificamente em determinada área, através de projetos elaborados com as finalidades acima expostas, é fácil reconhecer que o Município – no qual a área objeto de maior atenção em razão dos níveis de violência apresentados está incorporada – é o ente federativo mais apropriado para levar a efeito o tipo de intervenção aqui proposta¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Sobre estratégias de prevenção criminal, por todos, Welsh e Farrington (2016).

¹⁷⁵ Cfr. Lei 10.257/2001.

¹⁷⁶ Sobre o assunto, cfr. Kahn (2005) e Carmona (2014, p. 38), para quem: “...o lazer é poderoso aliado na diminuição das tensões sociais, dificultando o surgimento da criminalidade, principalmente em relação ao segmento infanto-juvenil, maiores vítimas e autores da violência urbana. [...] vários estudos comprovaram que a efetivação do direito ao lazer ao jovem constitui forte instrumento no combate à violência urbana”.

¹⁷⁷ Em tal seara, muito pertinente o pensamento de Soares (2003), para quem: “Seria necessário instituir fontes alternativas de atração ou recrutamento dos jovens, capazes de competir com o tráfico, oferecendo pelo menos as mesmas vantagens proporcionadas por ele. Em outras palavras, para competir com a fonte de sedução criminosa, o poder público municipal teria de proporcionar benefícios materiais, como emprego e renda, e simbólico-afetivos, como valorização, acolhimento e pertencimento, restituindo visibilidade e autoestima, o que, por sua vez, exigiria uma espécie de “customização” das políticas públicas”.

¹⁷⁸ Em pesquisa realizada para mensurar o nível de adoção de mecanismos de gestão em Segurança Pública pelos

É preciso sempre lembrar que as demandas apresentadas prioritariamente às cidades estão sempre relacionadas ao desenvolvimento de políticas públicas que objetivem a melhoria das condições de vida e habitabilidade de seus moradores, o que pressupõe a melhoria das condições socioeconômicas destes e, por isso mesmo, as políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de segurança pública, ao serem implementadas, devem levar em consideração tais demandas sociais.

Neste ponto, exsurge a importância da análise da estrutura federativa do Brasil, que conta com a União, 26 Estados, o Distrito Federal e 5.070 Municípios, o que denota, claramente, a diferenciação na possibilidade de interferência da sociedade civil, de maneira mais ampla e da interferência comunitária, em uma perspectiva mais específica, nas políticas públicas de segurança a serem desenvolvidas, assim como, que menores áreas permitem a elaboração de um diagnóstico mais preciso sobre os problemas a serem enfrentados, até mesmo pela profunda diversificação territorial, social e cultural brasileira.

Assim sendo, é fato incontestável que o Município é, dentre todos os organismos de gestão política, aquele que está mais próximo do cidadão, sendo a área geográfica que sofre os efeitos diretos da violência, oriundos dos bairros que lhe integram por serem social e urbanisticamente desorganizados, se constituindo, assim, como o espaço específico no qual devem ser diagnosticados os problemas e implementadas as possíveis soluções aos mesmos.

Ademais, como ponto crucial da discussão, deve ser levada em conta a questão da legalidade, ou seja, dos limites impostos constitucionalmente aos Municípios para atuar em sede de Segurança Pública¹⁷⁹.

Desse modo e, para evitar controvérsias e obstáculos ao desenvolvimento de Políticas Criminais no âmbito não repressivo/reactivo, acabamos por concordar com o

Municípios brasileiros, Lima et al (2014, p. 406) concluíram que: “O estudo mostrou o baixo grau de implementação de mecanismos de gestão da segurança pública nos municípios brasileiros. Os municípios são omissos no tratamento preventivo da segurança pública e seguem a mesma trajetória dos poderes estaduais e federais, ou seja, a adoção de uma postura reativa, cujo resultado é conhecido por toda a sociedade: a ineficiência na redução das taxas de criminalidade”

¹⁷⁹ Segundo Ricardo e Caruso (2007, p. 104), “Segurança Pública é responsabilidade dos governos estaduais. Esta frase ecoou na arena pública brasileira por muitos anos, respaldada por argumentos legais baseados na Constituição Federal de 1988 que em seu art. 144º faz menção aos municípios somente em um de seus incisos, definindo de modo vago que “§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. O argumento legal tem sido um dos entraves para o avanço da participação dos municípios na segurança pública. Muitos gestores se utilizam deste argumento para reforçar o discurso de que nesse tema, podem contribuir muito pouco porque não possuem respaldo constitucional para fazê-lo e, se assim o fizerem, estão indo contra a lei ou usurpando funções que não são suas. Assim, continuam no velho e clássico papel de jogar pra cima ou para o outro a responsabilidade de prevenir e controlar a violência e a criminalidade”.

entendimento segundo o qual os Municípios somente estão aptos a operar, em questões de segurança pública, nesse tipo de intervenção aqui proposta – inclusivas e preventivas –, haja vista que as Guardas Municipais, de acordo com o artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, ainda não tem respaldo jurídico para fazerem intervenções repressivas¹⁸⁰.

Às Guardas Municipais, portanto, parece-nos ser mais apropriado desempenhar um papel integrador entre o poder público e as comunidades¹⁸¹, quando no exercício de sua função de polícia pautar sua atuação no respeito aos direitos humanos, à diversidade e à divergência, promovendo e estimulando a cidadania participativa pela via da efetivação dos programas de reorganização social e urbanística implantados nas comunidades como meio de combate às violências estrutural e criminal¹⁸².

A diminuição do aspecto repressivo aliado ao alargamento do aspecto integrador produzirá por parte das Polícias Municipais, destarte, um necessário fortalecimento das relações entre os moradores e as autoridades públicas, sedimentando o compromisso em prol das melhorias almejadas pela comunidade e concretizadas pelo poder político municipal.

Assim sendo, como visto acima, às Polícias Municipais se abre o fértil campo das políticas de segurança pautadas na prevenção situacional, políticas estas que se assentam no objetivo prioritário de redução das oportunidades para o cometimento de atos criminosos e que podem ser expandidas no sentido da vídeo vigilância¹⁸³, da arquitetura contra o crime, da *neighbourhood watch*, entre outras tantas técnicas de prevenção utilizadas hodiernamente e que necessitam do gerenciamento do Poder Público Municipal.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Entendimento esposado no Mandado de Injunção N. 6793 – STF de 05/02/2018. Sob uma perspectiva formal, com análise da municipalização da Segurança Pública a partir do Plano Nacional de Segurança Pública, que prevê a criação do Plano Municipal de Segurança, do Conselho Municipal de Segurança, do Fundo Municipal de Segurança, da Secretaria Municipal de Segurança Pública e da Guarda Municipal, cfr. Lima et al (2014).

¹⁸¹ Sobre o papel da Polícia na segurança urbana, cfr. Clemente (2009).

¹⁸² Barbosa et al (2008), acerca das Guardas Municipais, expõem que deveria se tratar, ao inverso, de confirmar sua vocação como agentes de um trabalho de prevenção que, *sem poder* fazer uso do “poder da polícia” devem agir como protagonistas nos processos de mediação e negociação de conflitos. Assim sendo, alertam para a predominância da visão estreita que reduz os problemas de segurança nos municípios à atuação das Guardas Municipais, ressaltando, entretanto, que tais instituições são atores proeminentes que devem ter sua atuação valorizada e otimizada através da adoção de medidas pertinentes. Sobre o assunto, cfr., também, Ricardo e Caruso (2007).

¹⁸³ Sobre o tema, especificamente, cfr. Valente (2009, p. 57), para quem “O recurso a novas tecnologias, como instrumentos de segurança pessoal e coletiva – máxime a videovigilância –, não só deve respeitar a ideia basilar de que a segurança é um direito garantia dos demais direitos, cuja restrição só é admissível se for admitida constitucionalmente e nos termos da lei da Assembleia da República, como deve ser a materialização de bem estar e qualidade de vida, criando, desta feita, um ambiente urbano saudável num espaço seguro e livre”.

¹⁸⁴ Especificamente sobre esta temática, em detalhes, cfr. Wilson e Kelling (2008) para quem deve ser evitada uma grande concentração das atividades policiais na criminalidade mais grave, devendo, isto sim, o poder público voltar sua atenção para a proteção comunitária pela via do combate às incivildades, vez que estas podem destruir uma comunidade muito mais rápido que qualquer equipe de ladrões profissionais.

Nesse caminhar, um dos grandes avanços em matéria de Segurança Pública de viés preventivo e municipal no Brasil foi a previsão constante no Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, criado pela Lei 10.201/2001, da criação de Conselhos Municipais de Segurança, que permitem à comunidade ter acesso e participação ao processo decisório sobre as prioridades e a forma como os recursos públicos devem ser alocados, no que pertine às necessidades locais de Segurança Pública¹⁸⁵.

Tais Conselhos representam um imprescindível elo de ligação entre as necessidades específicas da comunidade e os órgãos de planejamento, gestão e execução de políticas setorializadas de Segurança Pública.

Já no ano de 2000, quando do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP, diversos pontos de atuação do mesmo previam a adoção das medidas aqui defendidas, assim como, a imprescindível atuação dos Municípios no âmbito da Segurança Pública¹⁸⁶.

Mais recentemente, a minuta do documento denominado Política Nacional de Segurança Pública – PNASP¹⁸⁷ com previsão para ser iniciado em fevereiro de 2018, esteve disponível no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal para consulta pública e, consequentes, sugestões e também privilegia o papel dos Municípios nas políticas de prevenção e combate ao crime.

Como síntese do que até agora exposto, defendemos a ideia de que entre as mais variadas possibilidades para enfrentamento da violência que se concentra em locais espacialmente determinados e cuja prática reiterada acaba por criar uma cultura criminosa que

¹⁸⁵ Em 06/01/17, um novo Plano Nacional de Segurança Pública foi lançado pelo Governo do Presidente Michel Temer, reconhecendo o importante papel que os municípios podem desempenhar no âmbito do combate à criminalidade.

¹⁸⁶ Apoiar e incentivar a criação de guardas municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito. Sensibilizar e apoiar financeiramente projetos municipais que invistam na qualidade de vida de populações que vivem em periferias, favelas e zonas de carência, na instalação de equipamentos sociais que reduzam circunstâncias ou situações que facilitam a ação criminosa. Mapear os espaços públicos que estejam deteriorados, importantes para a comunidade, com ênfase em zonas de maior carência social e urbana, visando sua recuperação estética e moral. A partir da restauração de sua representação comunitária, evitar que sejam tolerados, por toda a comunidade, agressões como: grafitismos, depredações, uso inadequados de praças, brinquedos, telefones públicos, lixeiras, etc. Estimular atitudes positivas de preservação e que materializem a ideia de que o espaço público é a representação da própria comunidade e que esta se assenta no respeito e no cumprimento da lei que, nesse caso, é, principalmente, o dever de cada um com os demais. (PNSP, 2010)

¹⁸⁷ A Política Nacional de Segurança Pública (PNASP, 2018) é o conjunto de princípios, diretrizes, objetivos que condicionará a estratégia de segurança pública a ser implementada pelos três níveis de governo de forma integrada e coordenada, visando à preservação da vida, à manutenção da ordem pública, ao meio ambiente conservado a garantia da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o enfrentamento e prevenção à criminalidade e à violência em todas as suas formas, assim como o engajamento da sociedade, a transparência e publicidade das boas práticas.

se expande e alastra por toda a cidade, está o desenvolvimento de políticas públicas que reflitam inclusão social, quer pelo resgate dos vínculos e valores sociais, quer pela recuperação das áreas degradadas, em obediência ao que prevê a Constituição Federal como direitos fundamentais de todo cidadão e que tais políticas sejam efetivadas, preferencialmente, pelos Municípios.

A partir do entendimento acima exposto, segundo o qual o Município é o ente federado mais apto para a gestão de políticas de segurança não repressivas, assim como aquele que está mais próximo do cidadão, necessário aprofundar qual o papel a ser desempenhado por estes a partir das perspectivas das Políticas Públicas de Segurança aqui defendidas, ou seja, a partir de um modelo preventivo e inclusivo de Segurança Pública que privilegia a participação das comunidades na busca de soluções para o enfrentamento da violência estrutural e da violência criminal.

Garland (2007) foi um dos primeiros pesquisadores a detectar que, em razão da ausência satisfatória de respostas à crescente violência, ainda na vigência do Estado de bem estar social, houve uma mudança cultural na qual, paulatinamente, os cidadãos passaram a se preocupar mais com segurança e, assim, passaram a exercer um certo protagonismo nesta área, caracterizando uma profunda mudança nas práticas sociais até então em voga.

Assim, atitudes preventivas levadas a efeito pelos cidadãos passaram a ser vistas como uma opção concomitante às medidas convencionais de controle social formal sob responsabilidade do Estado.

A partir de então, com maior intensidade entre Municípios e comunidades, foram se desenvolvendo as Políticas Públicas de Segurança hoje conhecidas como prevenção situacional, prevenção comunitária, segurança cidadã, aliança preventiva, dentre outros termos e com objetivos variados, mas que em comum, como já dito, apresentam uma prioritária participação das comunidades, através de seus cidadãos, no trato das questões afetas ao controle social¹⁸⁸.

É por esta via, portanto, que entendemos devam ser expendidos esforços políticos

¹⁸⁸ Na visão de Garland (2007, p. 254-255, tradução livre), “As reações adaptativas à nova experiência do crime por parte dos cidadãos particulares, dos locais e das comunidades têm apresentado uma trajetória parecida e tem produzido similares efeitos institucionalizadores. Ao largo do tempo começou a surgir um padrão de resposta e adaptação a partir da forma de como as pessoas tomavam mais precauções rotineiras contra a criminalidade. Como a maioria das mudanças sociais, esta transformação foi lenta e inconsciente a princípio, e foi liderada por pequenos setores da população, particularmente os proprietários de imóveis da classe média e profissionais jovens e estabilizados que começaram a residir em áreas que haviam sofrido um processo de deterioração mas que se encontravam sendo recuperadas por meio de processos de recuperação urbanística”.

e comunitários, assim como, destinados massivos recursos financeiros que tenham a capacidade de enfrentar a crescente violência estrutural, que traz a reboque a violência criminal, cuja intensidade é mais acentuada em determinados espaços físicos e, por via de consequência, atingem de maneira mais intensa determinada parcela da população.

O perfil de Política Criminal aqui adotado, como alhures insistentemente repetido, tem como pressuposto, assim como consequência, uma imprescindível participação dos cidadãos, o que configura a cidadania ativa e, por esta via, paulatinamente, vai se construindo uma composição demográfica racional, na qual as capacidades de escolha política e gerenciamento daquilo que programado e que deram origem a tais escolhas para representação política da comunidade, vão se intensificando, acarretando, como profícua conclusão deste processo democrático, o monitoramento e a cobrança pela efetivação de todas as políticas propostas.

A conjugação de todos estes fatores acaba por configurar um panorama de fortalecimento dos laços comunitários e do relacionamento entre comunidade e Municípios através da necessária integração para desenvolvimento das Políticas Públicas de Segurança e, ineludivelmente, no transcorrer deste processo está a se fortalecer a democracia e o Estado de Direito.

A partir de tal posicionamento, portanto, podemos adotar o entendimento de que estamos a transitar no campo de uma Segurança Pública Cidadã¹⁸⁹.

Assim sendo, na perspectiva de Políticas Públicas de Segurança Cidadã aqui adotada, comunidade, especialistas e gestores, de maneira amplamente compartilhada, elaboram as diretrizes para implantação de ações que tenham como foco a prevenção da violência e a promoção de convivência social segura e pacífica, com respeito aos direitos humanos, desenvolvendo os projetos a partir do diagnóstico dos problemas, formulação do planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das ações em curso.

Deste modo, para que seja possível a concretização de Políticas Públicas de

¹⁸⁹ Um estudo específico e muito detalhado sobre segurança cidadã no Brasil, pode ser encontrado em Mesquita Neto (2006, p. 6), para quem: “Utilizar a expressão “segurança cidadã”, ao invés de “segurança pública cidadã”, além de facilitar o discurso, tem a implicação clara de reafirmar a importância do respeito às regras da democracia e do estado de direito, assim como das organizações do sistema de justiça criminal e da sociedade civil, no desenvolvimento de políticas de segurança pública em regimes democráticos. A transformação conceitual, entretanto, mais do que refletir uma transformação na natureza das políticas de segurança pública desenvolvidas na região, serviu de base para a discussão e formulação de estratégias para adequação de políticas de segurança pública às exigências da democracia”.

Segurança Cidadã, devem os Municípios atuar através de estratégias estatais e sociais de natureza preventiva como forma de redução do crime e da violência, dos danos oriundos das condutas delitivas, da reincidência e da vitimização, quer seja através de políticas universais, quer seja através de políticas focalizadas¹⁹⁰.

Para tanto, entendemos que se afigura como pressuposto inafastável, em razão da própria estrutura federativa do Estado brasileiro acima exposta, que o estabelecimento de convênios com os Estados e Governo Federal seja o primeiro passo a ser dado para que se torne possível o desenvolvimento das políticas públicas aqui propostas, vez que a maioria das cidades brasileiras não têm orçamento próprio suficiente para a concretização de tais medidas.

Quando da executividade, além de todas as medidas de caráter mais geral, já apontadas ao longo do trabalho e especialmente no presente capítulo – a partir dos postulados da Escola de Chicago –, priorizando-se o empoderamento dos Municípios e a democratização no âmbito do diagnóstico dos problemas, formulação do planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das ações em curso, com vistas a promoção da segurança das comunidades pautada no respeito aos direitos humanos, entendemos devam ser implementadas, de modo bem específico, as seguintes medidas:

Implantar serviços de georreferenciamento contínuo, o qual deverá disponibilizar dados qualitativos e quantitativos sobre a violência e criminalidade na comunidade e, por essa via, facilitar o diagnóstico e o planejamento das ações para enfrentamento do problema;

Desenvolver programas de patrulhamento, ronda e vigilância intensiva da Guarda Municipal, com a necessária aproximação da comunidade, visando concretizar os fundamentos de um policiamento comunitário de proximidade e utilizando-se toda a

¹⁹⁰ Sobre as vantagens e desvantagens das políticas universais e focalizadas, cfr. Mesquita Neto (2006, p. 11), para quem: “Para os defensores de políticas universais, políticas focalizadas têm alcance limitado, e, frequentemente, resultam não na redução do crime e da violência, mas na sua migração para outras áreas geográficas, no seu deslocamento para outros grupos sociais, ou ainda na mudança na natureza de crime ou violência. Defensores da focalização argumentam, por sua vez, que, crimes e violências são problemas distribuídos de forma bastante diferenciada geográfica e socialmente. Nas grandes cidades e regiões metropolitanas, por exemplo, crimes violentos fatais incidem particularmente em áreas caracterizadas por alta concentração habitacional e domiciliar, por poucos direitos econômicos, sociais e culturais, e atinge particularmente a população jovem. Diante da escassez de recursos, a focalização em áreas, grupos ou problemas específicos é a melhor opção, com maiores chances de produzir os resultados esperados. Argumentam ainda que os problemas da migração e do deslocamento podem ser minimizados, e que mudanças na natureza do crime ou da violência não são necessariamente negativas. Crimes e violências graves podem vir a ser substituídos por crimes e violências de menor gravidade, com evidentes benefícios para a sociedade.

tecnologia possível e disponível;

Implantar, desenvolver e, amplamente, disponibilizar nas comunidades programas de educação e profissionalização de crianças, adolescentes e jovens, priorizando a inclusão digital e o ensino nas áreas que possibilitem a inclusão no mercado de trabalho;

Programas que objetivem enfrentar o grave problema das famílias desestruturadas, do analfabetismo, da dependência química, do ociosidade que leva à fácil cooptação pelas organizações criminosas, devem ter prioridade caso se queira efetivamente avançar na estruturação das comunidades assoladas pela desorganização social;

Desenvolver, de forma bem específica, programas de enfrentamento à violência doméstica;

Programas do esporte, artes e cultura contra o crime devem ser imediatamente implantados e massivamente estimulados, até porque se apresentam como uma alternativa para a juventude de determinadas localidades que hodiernamente somente encontra disponibilidade de escolha entre as diversas organizações criminosas na qual deseje se filiar, ou seja, dependendo do local onde se encontra a comunidade, ao jovem resta escolher entre o PCC ou o Comando Vermelho;

Ocupar os espaços públicos de forma democrática, ou seja, as ruas, os parques, as praças, os complexos culturais e esportivos devem ser ocupados pela população, para que os mesmos não se deterioreem e se transformem em espaços propícios para o cometimento de delitos;

Regulamentar e fiscalizar a realização de festas em locais públicos, combatendo de forma veemente a utilização de aparelhos sonoros (paredões ou pancadões de som) que causem poluição sonora e, desta forma, perturbação do sossego público, assim como fiscalizar a venda e consumo de drogas lícitas e ilícitas em tais eventos;

Devem ser implantados programas contínuos de treinamento e atualização dos funcionários públicos que irão desenvolver as atividades junto às comunidades, assim como, estimulados tais programas em sede das organizações não governamentais;

A necessária aproximação entre as Polícias Estaduais e as Guardas Municipais é uma etapa imprescindível para que todas as ações propostas sejam fortalecidas, haja vista que a presença da Polícia Militar, principalmente, é uma constante no meio das comunidades e tal aproximação deve ser feita pela via do policiamento comunitário de proximidade, que se constitui como o alicerce no relacionamento pautado na confiança entre os moradores e o

Poder Público;

As Polícias, portanto, precisam trabalhar no âmbito das Políticas Públicas de Segurança preventivas em uníssono, sempre priorizando o diálogo e o entendimento com as comunidades, o que é imanente a tal tipo de ação, podendo ficar a cargo das mesmas a gestão de um Centro de Mediação de Conflitos;

Integrar, entre si e com a comunidade, todos os atores que fazem parte do Sistema de Controle Social Formal, como Policiais, Promotores de Justiça, Juízes de Direito, Defensores Públicos, Assistentes Sociais, Profissionais da área de Comunicação, dentre outros profissionais que necessariamente atuarão em uma ou mais fases do desenvolvimento das políticas a serem implementadas, nos parece ser, também, uma imprescindível providência diretamente relacionada ao sucesso de tais políticas;

Implantar e manter grupos de trabalho intersetorizados, interdisciplinares e multidisciplinares para dar suporte a importante missão de diagnóstico dos problemas, formulação do planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas em fase de concretização;

Por fim, imprescindível que as ações implementadas tenham continuidade, independentemente do grupo político que se encontre na posição de gestor, o que não significa não poderem os programas serem avaliados e alterados, preservando-se, entretanto, a ideia matriz de desenvolvimento de Políticas Públicas de Segurança no âmbito municipal pautadas em uma perspectiva inclusiva e preventiva – portanto, cidadã –, focadas no combate à violência estrutural, representada pela desorganização social e urbana, como forma de enfrentamento da violência criminal.

5. CONCLUSÃO

Para estruturar um posicionamento defensável em sede de Políticas Públicas de Segurança, várias foram as temáticas enfrentadas no presente trabalho, caracterizadas todas elas pelo dissenso, haja vista que nenhum dos tópicos abordados apresenta qualquer pacificação doutrinária ou, pelo menos, uma tendência claramente majoritária.

Logo no início do texto, por questões metodológicas, houve a necessidade de abordagem de um tema deveras controverso, mas sem o qual seria impossível avançar no estudo do controle social formal exercido pelo Estado. Dessa forma, levamos a efeito uma investigação sobre os fundamentos do direito de punir sob a ótica de sua justificação e legitimação.

Com tal desiderato foram resgatados os pensamentos dos grandes contratualistas dos séculos XVII e XVIII, assim como as posições doutrinárias de autores mais modernos, para concluirmos pela procedência da necessidade de existência do controle social formal, levado a efeito pelas instituições encarregadas de tal mister com a finalidade de disciplina do corpo social, devendo, entretanto, o *modus operandi* que leva a tal disciplinamento, desde o seu nascedouro no devido processo legislativo até a possível execução de uma sanção penal, sofrer constantes fiscalização e ajustes que o mantenham dentro da perspectiva de um Estado Democrático de Direito.

Tal fiscalização e ajustes devem se originar dos conseqüências de uma democracia ideal, na qual a cidadania ativa acabará por configurar uma composição demográfica racional, levando a uma ambiência onde, senão a totalidade, mas a maioria do corpo social vai estar em condições de no exercício da democracia representativa, fazer escolhas e cobrar de seus representantes pelas escolhas feitas.

Defendemos o posicionamento, dessarte, segundo o qual todos os problemas decorrentes do exercício do controle social formal exercido pelo Estado, assim como, dos problemas que justificam a necessidade de existência deste controle, devem ser enfrentados e solucionados pela via da democracia.

Desse modo, reconhecendo a necessidade do exercício do controle social formal por parte do Estado, necessário foi o enfrentamento de uma outra temática bastante sensível à doutrina, qual seja: definir os limites, os meios e os fins da ordem objetivada em sede de disciplina da sociedade.

Para tanto, pontuamos as diferenças entre ordem, ordem social, ordem jurídica, ordem pública e segurança pública, vez que conceitos muito próximos e, amiúde, utilizados de forma amalgamada pela doutrina, para ao final adotarmos como conceito ideal de ordem pública, para fins de controle social formal e informal, aquele cujo conteúdo explicita a proteção de interesses individuais e coletivos, assim como dos bens públicos, pela via do direito punitivo constitucionalizado e que reflita, concomitantemente, a evolução do campo meramente proibitivo, alcançando, isto sim, um patamar positivo, cuja principal esfera de atuação seja calcada na busca inegociável do bem comum e na proteção dos bens jurídicos mais caros aos cidadãos enquanto corpo comunitário e enquanto indivíduos.

Como instrumento para alcance dos objetivos ínsitos à noção de ordem pública, entendemos ser a Segurança Pública aquela atividade dirigida à proteção das pessoas e bens, à manutenção da tranquilidade e a garantia de uma ordem fundada em preceitos que privilegiem o reconhecimento da cidadania.

Assim sendo, concluímos que a Segurança Pública comporta um conjunto plural e diversificado de atuações inerentes às instituições do Sistema de Controle Social Formal, cujos objetivos acima transcritos estejam em suas atribuições de origem e que devem refletir, acima de tudo, a garantia de um estado de convivência que permita o efetivo exercício de direitos e garantias a todos os que compõem o corpo social, fortalecendo, deste modo, a existência do Estado Democrático e de Direito.

Defendemos a ideia, portanto, de que o conceito de Segurança Pública deve priorizar, enquanto conteúdo imanente, a questão da análise das expectativas, predições, possibilidades ou juízos de probabilidade de ocorrência de agressões aos bens jurídicos protegidos pela Ordem Pública positivada, antecipando-se a tais agressões e, por esse caminho, estimular ações prévias que obstem a concretização dos riscos ou perigos previstos ou previsíveis se configurando, assim, em uma Segurança Pública de viés proativo e não reativo.

Vê-se, pois, que toda a questão do controle social formal, portanto de manutenção da ordem pública pela via da disciplina social, está intrinsecamente conectada com as bases de um regime democrático ideal – cidadania ativa e composição demográfica racional –, em razão das definições dos interesses públicos e privados a serem protegidos se originarem das escolhas dos parlamentos, dependendo da competência atribuída a cada casa legislativa.

Em relação às políticas que devem ser concretizadas para combater a violência

urbana setorizada, estas, obrigatoriamente, têm que envolver a comunidade alvo de tais intervenções na elaboração, planejamento e execução daquilo que vai ser posto em prática naquela comunidade, em razão mesmo do respeito ao ditame constitucional que dispõe ser a Segurança Pública um dever do Estado e responsabilidade de todos os cidadãos.

Nessa linha de entendimento defendemos, pois, a ideia segundo a qual ao lado do melhor aparelhamento das Instituições que fazem parte do Sistema Formal de Controle Social, assim como, através de um redimensionamento dos gastos públicos securitários, deve-se buscar, no âmbito das políticas criminais, o desenvolvimento de políticas públicas que priorizem o combate à violência estrutural e, como via absolutamente certa de consequência, a diminuição da violência criminal.

Com a sociologia desenvolvida pela Escola de Chicago acabamos por concluir que são profundas as inter-relações entre a desorganização social, a desorganização urbana e a prática de determinados crimes, podendo-se, em razão de características determinadas espacialmente, identificar áreas mais propensas ao cometimento de delitos específicos e, por essa via, elaborar ações planejadas que visem combater esse tipo de violência.

Em síntese, compactuamos com o posicionamento dos sociólogos de Chicago, entendendo pertinente o entendimento segundo o qual, com o desenvolvimento urbano das cidades as camadas mais pobres da população foram sendo empurradas para a periferia, onde a urbanização era – e continua sendo – precária, configurando-se como áreas deterioradas, com infraestrutura absolutamente precária, tendo tal deslocamento causado a ruptura de seus laços familiares e comunitários, dificultando o controle social informal, estabelecendo-se, assim, a somatória destas características como um profícuo caldo de cultura para o cometimento de crimes, mormente contra a pessoa, patrimoniais e de tráfico de drogas.

No que pertine à possibilidade de utilização de tal teoria nas cidades brasileiras, concluímos que em tal contexto são totalmente aplicáveis as concepções interacionistas, ou seja, que as orientações de conduta do indivíduo no meio em que vive acabam por se direcionar em função do entorno no qual habita, no ambiente físico e nas relações intersubjetivas que lá desenvolve a partir do que estes significam para ele, ou seja, tal significado surge como consequência da interação social que este indivíduo mantém com seu próximo, com as pessoas e seu ambiente de convivência, sendo tais significados manipulados e modificados mediante um processo interpretativo desenvolvido por este ao defrontar-se com as situações que vai encontrando em sua rotina diária.

Assim sendo, concluímos que em relação às cidades brasileiras, que indistintamente apresentam bolsões de pobreza urbana, localizados no seio dos centros urbanos ou na periferia destas, imperam a precariedade dos serviços urbanos e a baixa oferta de trabalho que, aliados à escolarização deficiente e à precarização do suporte social e institucional no interior de famílias recém-constituídas, acaba por sedimentar, em tais áreas, populações expostas às situações de risco, criando condições diretas ou indiretas para a explosão de conflitos violentos, quer na esfera da criminalidade, quer na esfera de combate à mesma, quando do exercício da violência institucional em suas formas múltiplas, sobretudo à exercida pelas instituições policiais na sua função de controle social.

Corroboramos, portanto, integralmente com a hipótese que deu suporte científico a presente dissertação, segundo a qual, são estreitas as relações entre desorganização social e desorganização urbana e, destas, com a prática de determinados delitos vinculados espacialmente, quer na origem, quer nas consequências, ou em ambos na mesma localidade.

Por fim, conforme prometido no início do trabalho e, talvez, como a parte mais importante deste, apresentamos caminhos que devem ser trilhados para enfrentamento dos problemas oriundos das interrelações entre desorganização social, desorganização urbana e criminalidade.

Por essa via, concluímos que o desenvolvimento de políticas públicas com investimentos nas áreas de organização pela via da inclusão social e urbanização nas comunidades, além de serem direitos constitucionalmente previstos, apresentam impacto positivo em todos os setores da sociedade, vez que direcionados ao combate da violência estrutural e, por essa via, acabam por privilegiar o reconhecimento da cidadania.

Para tanto, entendemos que deva ser adotada uma linha de desenvolvimento de Políticas Públicas de Segurança não repressivas, nas quais o Poder Político acabe por se aproximar de maneira bastante incisiva dos ditames previstos constitucionalmente, em que há claramente um direcionamento pela busca de efetivação de ações inclusivas que venham a concretizar os direitos e garantias, mormente os de cunho social, assegurados abstratamente pela Carta Magna.

Ante as exigências acima apontadas e pela linearidade do que neste trabalho temos articulado, ou seja, intervenções ambientais de cunho social e urbanístico como políticas públicas para enfrentamento da violência – estrutural e criminal – e criminalidade, concluímos que o caminho a ser seguido passa, sem a menor sombra de dúvidas, pelo

aumento da participação municipal na implementação e execução de políticas públicas que tenham a capacidade de diminuir a violência e a criminalidade e, portanto, incrementar resultados positivos em nível global de segurança pública.

Em síntese e como forma de finalização do trabalho, defendemos a ideia de que entre as mais variadas possibilidades para enfrentamento da violência que se concentra em locais espacialmente determinados e cuja prática reiterada acaba por criar uma cultura criminosa que se expande e alastra por toda a cidade, está o desenvolvimento de políticas públicas que reflitam inclusão social, quer pelo resgate dos vínculos e valores sociais, quer pela recuperação das áreas degradadas, em obediência ao que prevê a Constituição Federal como direitos fundamentais de todo cidadão e que tais políticas sejam efetivadas, preferencialmente, pelos Municípios.

Lisboa e ISCPSP, abril de 2019

Claudio Alberto Gabriel Guimarães

BIBLIOGRAFIA

- ABBOTT, Andrew. Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School. **Social Forces**, vol. 75, n. 4, Jun.1997, p. 1149-1182.
- ADORNO, Sérgio. **Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime**. São Paulo: NEVI/USP, 1990.
- _____. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul./dez. 2002, p. 84-135
- _____. ; DIAS, Camila. Monopólio estatal da violência. In: **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014, p. 159-166.
- AGNEW, Robert. Why do individuals engage in crime? In: NEWBURN, Tim. (Org.) **Key readings in criminology**. London: Willan Publishing, 2009, p. 169-174.
- ALMEIDA, Suely Souza de; SOARES, Laura Tavares; POUGY, Lilia Guimarães. **Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.
- ANDRADE, Luciana Teixeira de, SOUZA, Dalva Borges de, FREIRE, Flávio Henrique Miranda de A. (Orgs.) **Homicídios nas regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do direito aos direitos humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993, 143 p.
- _____. **A Ilusão de Segurança Jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003a. 336 p.
- _____. **Sistema penal máximo X cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003b.
- ARAÚJO FILHO, Wilson de. **Ordem pública ou ordem unida? Uma análise do curso de formação de soldados da Polícia Militar em composição com a política de segurança pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro: possíveis dissonâncias**. Rio de Janeiro: EdUFF, 2003.
- ANUÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2017. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf
- BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico: contribuição para uma análise do conhecimento**. Tradução de Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999, 314 p.

- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do direito penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.
- BARBOSA, Antonio Rafael; MOUZINHO, Gláucia; LIMA, Roberto Kant de; SILVA, Edilson Marcio. Reflexões sobre a municipalização da segurança a partir do diagnóstico de segurança pública do município de São Gonçalo (Rio de Janeiro). **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, set./dez. 2008, p. 386-408.
- BARRETO, Tobias. **Menores e loucos e fundamento do direito de punir**. Sergipe: Edições do Estado de Sergipe, 1926.
- BATELLA, Wagner Barbosa, DINIZ, Alexandre Magno Alves. **Análise espacial dos condicionantes da criminalidade violenta no Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sn/v22n1/11.pdf> Acesso em 08/02/2018.
- BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos**: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje. Rio de Janeiro: Revan, 1990, 191 p.
- BEATO FILHO, Claudio Chaves, **Crime e cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- _____. REIS, Ilka A. Desigualdade, desenvolvimento socioeconômico e crime. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 385-403.
- _____. ; PEIXOTO, Betânia Totino. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: **Prevenção da violência**: o papel das cidades. SANTO SÉ, João Trajano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- _____. ZILLI, Luis Felipe. Organização social do crime. In: **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014, p. 75-84.
- BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Bauru: Edipro, 1993.
- BECKER, H. Conferência A Escola de Chicago. In: **Mana** – estudos de Antropologia Social, vol. 2, n. 2, out. 1996.
- BERGALLI, Roberto. **Sistema penal y problemas sociales**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.
- BERTOLAIA, Denilson; PALAZZOLO, Massimo. Ordem social e sua efetividade constitucional. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, Editora Unijuí, ano 4, n. 8, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia> Acesso em 23/10/2018.

- BLUMER, Herbert. **Symbolic interactionism: perspective and method**. Berkeley: University of California Press, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BOYER, John W. **The University of Chicago**. A History. Chicago: The University of Chicago Press, 2015.
- BOZZA, Fábio da Silva. **Finalidades e fundamentos do direito de punir: do discurso jurídico ao criminológico**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005.
- BRAGA, Adriana. GASTALDO, Édison. O legado de Chicago e o estudo de recepção, usos e consumos midiáticos. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, nº 39, ago. 2009, p. 78-84.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm
- BRASIL. Lei 11.530 de 24 de outubro de 2007. Institui o **PRONASCI**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11530-24-outubro-2007-561601-publicacaooriginal-85253-pl.html>
- BURGESS, Ernest W. O crescimento da cidade: introdução a um projeto de pesquisa, in: PIERSON, Donald. **Estudos de Ecologia Humana** (org.). São Paulo: Martins, 1970.
- BURSIK JR., Robert J. Social disorganization and theories of crime and delinquency: problems and prospects. **Criminology**, v. 26, issue 4, novembro de 1988, p. 519-552. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-9125.1988.tb00854.x/abstract> Acesso em 01/03/2018.
- BUSATO, Paulo César; HUAPAYA, Sandro Montes, **Introdução ao Direito Penal**. Fundamentos para um sistema penal democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- CABRAL DE LIRA, Anneliese Heyden. **Avaliação da qualidade de vida urbana dos condomínios horizontais da cidade de João Pessoa – PB**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014.
- CABRERA MOURA, Nuria. **La alternativa del orden público: Transformación a la Seguridad Ciudadana**. Disponível em: <https://www.seguridadpublica.es/2018/03/la-alternativa-del-orden-publico-transformacion-a-la-seguridad-ciudadana/> Acesso em

05//11/2018.

CALDEIRA, César. Política de segurança pública no Rio: apresentação de um debate público. In: **ARCHÉ interdisciplinar**. Faculdades Integradas Cândido Mendes. Ano VII, N. 19, Rio de Janeiro, 1998.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade dos muros**. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000.

CANCIO MELIÁ, Manoel; GÓMEZ-JARA DIEZ, Carlos. **Derecho Penal del Enemigo** (Coord.). Madrid: Edisofer, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2003, 1522 p.

CAOP-CRIM. **Estatísticas das ocorrências de CVLI na grande Ilha de São Luís no ano de 2017**. Janeiro de 2018, Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/13960-caop-crim-divulga-relatorio-sobre-violencia-na-ilha-de-sao-luis-em-2017> Acesso em 22/02/ 2018.

CAPLAN, Joel. Focus on place, not people to prevent crime. **Youtube**, 25 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5hKWLY1lZrs&t=32s>. Acesso em 18/02/2018.

CÁRDIA, Nancy, SCHIFFER, Sueli. Violência e desigualdade social. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 54, nº. 1, 2000, p. 25-31.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Violência X Cidade**. O papel do Direito Urbanístico na violência urbana. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

CARRARA, Francesco. **Programa do Curso de Direito Criminal**. Campinas: LZN Editora, 2002.

CARVALHO, Francisco, «Da Ecologia Geral à Ecologia Humana», **Forum Sociológico [Online]** Disponível em: <http://journals.openedition.org/sociologico/1680> 2007. Acesso em 07/02/18.

CARVALHO, Virgínia Donizete de; BORGES, Livia de Oliveira; REGO, Denise Pereira do. Interacionismo simbólico: origens, pressupostos e contribuições aos estudos em Psicologia Social. **Psicologia, Ciência e Profissão**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 146-161, mar. 2010. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S14148932010000100011&lng=pt&nrm=iso Acesso em 07/02/18.

- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.
- CASTELETTO, Hugo Santana. **Estrutura socioespacial de Maringá e os territórios de criminalidade**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2014.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 47, n. 2, 2004, p. 233-269.
- CHICAGO AREA PROJECT - CAP. Disponível em <http://www.chicagoareaproject.org/about-us> Acesso em 22/02/2018.
- CLEMENTE, Pedro José Lopes. O olho D'Hórus> segurança e urbanismo. In: VALENTE, Manoel Monteiro Guedes (Coord.). **Urbanismo, Segurança e Lei**. Tomo II, Évora: Almedina, 2009, p. 121-127.
- _____. **Cidadania, Polícia e Segurança**. Lisboa: ISCPSI, 2015.
- COELHO, Edmundo Campos. Sobre sociólogos, pobreza e crime. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Iuperj, v.23, n. 3, 1980, p. 377-383.
- _____. A criminalidade urbana violenta. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Iuperj, v.31, n. 2, 1988, p. 145-83.
- COELHO, Fernando Laél. O contratualismo clássico e o neocontratualismo: primeiras aproximações. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Itajaí, v. 2, n. 3, terceiro quadrimestre de 2007. Disponível em: www.univale.br/direitoepolitica. ISSN 1980 – 7791.
- COHEN, Albert K. Delinquent boys: the culture of the gang. In: NEWBURN, Tim. (Org.) **Key readings in criminology**. London: Willan Publishing, 2009, p. 194-198.
- COHEN, Percy. **Teoria Social moderna**: os problemas centrais da teoria sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- COSTA, Álvaro Mayrink da. Os limites do Jus Puniendi do Estado. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, 2003.
- COULON, Alain. **A Escola de Chicago**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1995.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Colisões entre Princípios Constitucionais**: Uma abordagem a partir da teoria de Robert Alexy. 2005. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.
- DELGADO, Rodrigo Mendes. **Espaços urbanos e criminalidade**: um estudo do ambiente urbano como fator criminogênico. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35064/espacos-urbanos-e-criminalidade> Acesso em 17 de fevereiro

de 2018.

DEWEY, John. Disponível em: <https://deweypragmatismo.wordpress.com/sobre-john-dewey/>
Acesso em 01/02/2018.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Temas básicos da doutrina penal**. Sobre os fundamentos da doutrina penal. Sobre a doutrina geral do crime. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

_____. ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia** – O homem delinquente e a sociedade criminógena. 2ª reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

DIAS, Augusto Silva. **Ramos emergentes do Direito Penal relacionados com a proteção do futuro**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008a.

_____. **“Delicta in Se” e “Delicta Mere Prohibita”**. Uma análise das discontinuidades do ilícito penal moderno à luz da reconstrução de uma distinção clássica. Coimbra: Coimbra Editora, 2008b.

DINIZ, Alexandre M. A. **Migração, desorganização social e violência urbana em Minas Gerais**. 2005. Disponível em <http://revistas.ufpr.br/raega/article/view/3443> Acesso em 05/02/2018.

DORAL, J. A. **La noción de orden publico en el Derecho civil espanhol**. Pamplona: Universidade de Navarra, 1967.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. 6. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1995.

ECHANDIA, Hernando Devis. **Evolución de la noción de orden publico**. Disponível em: <http://bdigital.unal.edu.co/17837/1/13530-38297-1-PB.pdf> Acesso em: 25/10/2018.

ELIAS, Luís Manoel André. **Dimensões securitárias na contemporaneidade**. Lisboa: ISCPSI, 2014.

EUFRÁSIO, Mário A. **Estrutura Urbana e Ecologia Humana**. A Escola sociológica de Chicago (1915-1940). São Paulo, Editora 34, 2 ed., 2013.

EVANGELISTA, Felipe Camelo de Freitas. A criminalidade e o planejamento ambiental urbano. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, dez. 2012. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/245> Acesso em: 09/02/18.

FARIA, Antônio Hot Pereira de, ALVES, Diego Filipe Cordeiro, FERREIRA, Tomás Hilário Cardoso. Além da territorialidade. Uma análise espacial da atuação de gangues em Minas

Gerais. In: **Anais do XI Encontro Nacional da ANPEGE**, 2015.

FELGUEIRAS Sérgio. O papel do Estado no reforço dos mecanismos informais de controlo social. In: Valente, Manuel (coord.) **Estudos comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em homenagem aos superintendente-chefe Afonso de Almeida**. Coimbra, Almedina, 2009, p. 771-806.

_____. **Geração à rasca**. Lisboa: Chiado Editora, 2016.

FELIX, Sueli Andruccioli. **A Geografia do Crime: interdisciplinaridade e relevâncias**. Marília: UNESP/Publicações, 2002.

_____. Favelas em foco: uma contribuição às Políticas Públicas Municipais. **Revista LEVS**. n. 2, 2008. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/1088> acesso em 24 de novembro de 2018.

FERNANDES, José Joaquim Antunes. **Os desafios da segurança contemporânea**. Estado, identidade e Multiculturalismo. Lisboa: Edição do autor, 2014, 133 p.

FERNANDES, Manuel. Urbanismo, Segurança e Lei. In: VALENTE, Manoel Monteiro Guedes (Coord.). **Urbanismo, Segurança e Lei**. Tomo II, Évora: Almedina, 2009, p. 59-69.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão**. Teoria do Garantismo Penal. Tradução de Ana Paula Zomer et al. São Paulo: RT, 2002, 766 p.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa, PENNA, Nelba Azevedo. Território da violência: um olhar geográfico sobre a violência urbana. **Revista da GEOUSP – Espaço e Tempo**. São Paulo, n. 18, 2005, p. 155-168.

FISHER, Douglas; CALABRITCH, Bruno; PELELLA, Eduardo (Org). **Garantismo Penal Integral: Questões penais e processuais, criminalidade moderna e aplicação do modelo garantista no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nau, 2003.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade: lições da Escola de Chicago**. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

GALVÃO, Clarissa. Cultura e subcultura. In: **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014, p. 110-118.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **Tratado de Criminologia**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999.

GARLAND, David. **Castigo y sociedad moderna**. Un estudio de Teoria Social. Madrid: Siglo Veintiuno, 1999.

_____. **Crimen y castigo em La modernidad tardia**. Bogotá: Siglo Del Hombre Editores, 2007, 273 p.

GARRIDO GENOVÊS, Vicente; LÓPEZ LATORRE, Maria Jesús. **La prevención de la delincuencia**: el enfoque de la competencia social. Valencia: Tirant lo Blanch, 1995.

GOODIN, Robert E., REIN, Martin, MORAN Michael. The Public and its policies. In: MORAN, Michel, REIN, Martin, GOODIN, Robert F. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **“Americanismo e fordismo”**. Tradução de Manuel Cruz. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GUEDES, Olegna; SILVA, Silmara Carneiro e. **Emancipação**, Ponta Grossa, Número especial, 2013, p. 133-143.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. 2 ed., Rio de Janeiro: Revan, 2007.

_____. A Culpabilidade Compartilhada como princípio mitigador da ausência de efetivação dos direitos humanos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 46, n. 184, p. 55-65, out/dez 2009.

GUIMARÃES, Claudio A. G.; REGO, Davi U. As Variáveis Socioeconômicas como Pressupostos para a Efetiva Criminalização no Sistema Penal Brasileiro. **Revista da Associação Brasileira de Professores de Ciências Penais**, v. 11, p. 211-234, 2009.

_____. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal**. A defesa do Estado Democrático no âmbito punitivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

_____. **Reflexões acerca do controle social formal: rediscutindo os fundamentos do direito de punir**. Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD. Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/4894> Acesso em 02 de fevereiro de 2018.

_____ : PEREIRA, Paulo Fernando Soares. Reflexões a respeito da necessidade de participação dos Municípios na formulação e implementação de políticas de segurança pública. **Revista Quaestio Iuris**, v. 07, n. 02, Rio de Janeiro, 2014. p. 812-839.

_____ : MATOS, S. M. C. . Da colisão de princípios no âmbito do Regime Disciplinar Diferenciado - RDD. In: André Gonzalez Cruz e Outros. (Org.). **Estudos Atuais de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Barra Livros, 2014, v. 1, p. 97-124.

_____ ; ROSA, Licia Haickel. Estado Democrático de Direito e Punição; reflexões sobre os princípios reitores do Direito Penal. **ReonFacema**. Caxias, Ano II, n. 1, jan./mar. 2016.

- _____; _____. Fundamentos do Direito Penal contemporâneo: das doutrinas clássicas aos novos paradigmas críticos. In: **ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**. Curitiba, Ano X, n. 17, jul./dez. 2017. ISSN 2175-7119.
- _____. DAMASCENO, Adriano. A. O lugar do Direito Penal na democracia: em busca da legitimidade perdida ou (nunca encontrada). In: Márcio Aleandro Correia Teixeira; Ariston Chagas Apoliano Júnior; Marcelo de Carvalho Lima. (Org.). **Direitos Humanos e Execução Penal**: estudos em homenagem ao Desembargador José de Ribamar Froz Sobrinho. São Luís: EDUFMA, 2018, p. 50-70
- HELLER, Herman. **Teoria do Estado**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- IENNACO, Rodrigo. **A Criminologia da não cidade**: um novo olhar urbanístico para o território da pobreza. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.
- Instituto Igarapé. 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/sobre/sobre-o-igarape/>
- IPEA Instituto de Pesquisa Econômica e aplicada. Relatório final de Pesquisa. **Atlas da Violência 2017**. 2017 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017> Acesso em 12/02/18.
- JACCOUD, Luciana; CARDOSO JR., José Celso. Políticas Sociais no Brasil: Organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.
- JOAS, H. Interacionismo simbólico. In: GIDDENS, A. & TURNER, J. (Orgs.) **Teoria Social Hoje**. São Paulo: Editora UNESP, 1999, p. 127-174.
- KAHN, Tulio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- KLEINSCHMITT, Sandra Cristiana, LIMA, Jandir Ferrera de, WADI Yonissa Marmitt. **Relação entre o crescimento da desigualdade social e dos homicídios no Brasil: o que demonstram os indicadores?** 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/viewFile/4605/3404> Acesso em 19/02/18.
- KÖHN, Edgar. **A Solução da colisão de princípios e conflito de regras**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/solucao-da-colisao-de-principios-e-conflito-de-regras> Acesso em 22/10/2018.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, 452 p.

LIMA, Roberto Kant; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil. Uma Bibliografia. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, 2º semestre de 2000, p. 45-123.

LIMA, Patrícia Verônica P. S., SOUSA, Janaildo Soares de, ARAUJO SOBRINHO, Adauto Moraes de, FAUSTINO, Jennifer Cícera dos Santos; CASIMIRO FILHO, Francisco. **Gestão Municipal da Segurança Pública: Responsabilidade dos municípios brasileiros no combate a violência**. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 18, n. 2. Jul./dez. 2014, p. 399-414.

LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luís (Org.). **As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ANPOCS, 2011.

_____ ; RATTON, José Luís; AZEVEDO, Rodrigo G, de. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

_____ ;BORGES, Dorian. Estatísticas criminais no Brasil. In: **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014, p. 23-29.

_____ ; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 12, n. 1, jan./abr. 2016, p. 49-85.

LIRA, Pablo. Análise dos crimes violentos e da tipologia socioespacial da Região Metropolitana da grande Vitória – RMGV. In: **Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos**. Vitória-ES, 2014.

_____ . Geografia do crime. Estudo do Índice de Violência Criminalizada – IVC e da tipologia socioespacial. **E-metropolis**, ano 23, n. 5, dez. 2015. Disponível em: http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/175/original/emetropolis_n23_art1.pdf?1450464274 Acesso em 16/02/2018.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979, 98 p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTIN, Gerard; CORRALES, Diego. **Medellín: transformación de una ciudad**. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2011.

MASSENA, Rosa Maria Ramalho. Distribuição especial da criminalidade violenta na região metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 285-330, jul./set. 1986.

MEAD, George Herbert. **Mind, self and society from the standpoint of a social behaviorist**. Chicago: University of Chicago Press, 1934.

MEDINA ARIZA, J. “Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria. La experiencia anglosajona”, In: **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, n. 12, v. 02, 2010, p. 1-36.

MELHEM, Patrícia Manente. **Cidade grande, mundo de estranhos**: Escola de Chicago e “comunidades guarda-roupa”. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24879/cidade-grande-mundo-de-estranhos-escola-de-chicago-e-comunidades-guarda-roupa/2> acesso em 10/02/2018.

MELO, Silas Nogueira de, MATIAS, Lindon Fonseca. **Geografia do crime e criminologia ambiental: teorias da desorganização social e atividade de rotina**. 2015. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anaais/arquivos/2/38.pdf> Acesso em 05/02/2018.

MELLO, Sebastián Borges de Albuquerque. **O conceito material de culpabilidade**: o fundamento da imposição da pena a um indivíduo concreto em face da dignidade da pessoa humana. Bahia: Juspodivm, 2010.

MELOSSI, Dario. **El Estado de control social**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1992.

MENDES, Gilmar. **Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional**. Revista Jurídica Virtual. Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999. Disponível em <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1011/995>>. Acesso em 16, out. 2018.

MERTON, K. Robert. Social structure and anomie. In: NEWBURN, Tim. (Org.) **Key readings in criminology**. London: Willan Publishing, 2009, p. 165-168.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Políticas municipais de Segurança Cidadã**: problemas e soluções. 2006. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf> _____ . **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo, Quartier Latin/FAPESP, 2011.

MICHALOWSKI, Raymond. In search of ‘state and crime’ in state crime studies. In: CHAMBLISS, William J.; MICHALOWSKI, Raymond; KRAMER, Ronald (eds.) **State Crime in Global Age**. Devon-UK: Willan, 2010, p. 13-30.

MISSE, Michel. “Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil: uma abordagem crítica, acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas”. **Série Estudos**, n. 91, Rio de Janeiro, 1995. Disponível em: <https://www.tigweb.org/images/resources/tool/docs/1837.pdf> Acesso em: 25/02/2018.

_____. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Civitas**, v. 8, n. 3, Porto Alegre, 2008, p. 371-85.

MORAN, Michel, REIN, Martin, GOODIN, Robert F. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo da Segurança Pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 109-146.

_____. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e Segurança Pública. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 25, n. 97, jan./mar. 1988, p. 133-154.

_____. A Segurança Pública na Constituição. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 28, n. 109, jan./mar. 1991, p. 137-148.

MUÑAGORRI LANGUIA, Ignacio; CASARES PASCUAL, Beatriz. Políticas de seguridad, control preventivo y peligrosidad. La construcción del orden social securitario. **EGUZZILORE**, n. 23, 2009, p. 159-173.

MUÑOZ CONDE, Francisco. **Direito penal e controle social**. Tradução de Cintia Toledo Miranda Chaves. Rio de Janeiro: Forense, 2005, 116 p.

_____. **Derecho penal y control social**. Bogotá: Editorial Temis, 2012.

NASCIMENTO, Edna Maria Magalhães do. **Pragmatismo: uma filosofia da ação**. 2010. Disponível em: http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/VI.encontro.2010/GT.20/GT_20_01_2010.pdf Acesso em 05/02/2018.

NEWBURN, Tim. (Org.) **Key readings in criminology**. London: Willan Publishing, 2009.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria; ZAVERUCHA, Jorge. Violência homicida no Nordeste brasileiro: uma refutação baseada na desigualdade e na pobreza. *Anuário Antropológico*, 2010. Disponível em: [http:// aa.revues.org/895](http://aa.revues.org/895) ; DOI : 10.4000/aa.895 Acesso em 17 de dezembro de 2018.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à

prática. In: **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf> acesso em 24 de novembro de 2018

OLIVEIRA, Edmundo. **A Identidade Humana do Crime**. Belém: CEJUP, 1987.

OLIVEIRA, José Pereira de. **A manutenção da ordem pública em democracia**. Lisboa: ISCP SI, 2015.

OLIVEIRA, Olga Maria B. Aguiar de. **Monografia Jurídica**: orientações metodológicas para o trabalho de conclusão de curso. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 2001.

ORTUÑO RODRIGUEZ, Alicia Ester. **Civismo y convivencia municipal**. Barcelona: Editorial Bayer, 2010.

PAIXÃO, Luiz Antonio. A violência urbana e a sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teorias e políticas e linguagens. **Religião e sociedade**, v. 15, n. 1, 1990. p. 68-81.

PARK, Robert Ezra. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1967.

_____, BURGESS, Ernest W. **Introduction to the science of sociology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1921.

_____. MCKENZIE, R. The City. **Suggestions for investigation of human behavior in the urban environment**. Chicago: Midway, 1984.

PASOLD, César Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**. 6 ed. Florianópolis: OAB/SC, 2002.

PAVARINI, Massimo. **Control y dominación**. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico. 6 ed. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1998.

PELELLA, Eduardo; CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas. (Orgs.) **Garantismo Penal Integral**. Salvador: JUSPODIVM, 2013.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques; Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da Segurança Pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 10, n. 2, ago./set. 2016, p. 36-56.

PIERSON, Donald. **Estudos de Ecologia Humana** (org.). São Paulo: Martins, 1970.

II PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE DIADEMA. 2005. Disponível em:

http://www.soudapaz.org/upload/pdf/ii_plano_municipal_de_segurana_diadema_ago_2005.pdf

III PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE DIADEMA. 2011. Disponível em:

http://www.soudapaz.org/upload/pdf/iii_plano_municipal_de_seguran_a_p_blica_de_diadem_a_final.pdf

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2000. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf> Acesso em: 21 de fevereiro de 2018.

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf> Acesso em 21 de fevereiro de 2018.

POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2018. Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/politica-nacional-de-seguranca-publica/minuta_pnasp.pdf Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

POUSADELA, Inês M. **O contratualismo hobbesiano**. Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx Boron, Atilio A. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciencias Humanas, USP, Universidade de Sao Paulo. 2006. ISBN: 978-987-1183-47-0

RABENHORST, Eduardo R. **Dignidade humana e moralidade democrática**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

RAMÃO, Fernanda Pamplona; WADI, Yonissa Marmitt. Espaço urbano e criminalidade violenta: análise da distribuição espacial dos homicídios no município de Cascavel/PR. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 18, n. 35, p. 207-230, fev. 2010.

RAMOS, Edvaldo Fernandes. **A cidade pensada teoricamente**. Caderno de Geografia, v. 25, n. 44, 2015.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RIBEIRO, Eduardo; CANO, Inácio. Vitimização letal e desigualdade no Brasil: evidências em nível municipal. **Civitas**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, abr./jun. 2016, p. 285-305.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, G. C. Haydee. Segurança Pública: um desafio para os Municípios brasileiros. **Revista de Segurança Pública**, ano 1, edição 1, 2007.

RIVERA BEIRAS, Iñaki. Historia e legitimación del castigo. Hacia dónde vamos? In:

BERGALLI, Roberto. **Sistema penal y problemas sociales**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, p. 83-137.

ROLDÁN PARDO, Juan Felipe. El estado de la arte del concepto de orden público internacional en el ámbito del derecho internacional privado y el arbitraje internacional. **Revista de Derecho Privado**, n. 44, jul./dez. de 2010, p. 5-57.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2013.

RUIZ RODRÍGUES, Luis Ramón. La gestion urbana de la seguridad: Política Criminal y Municipios. **Revista Eletrônica de Ciencia Penal y Criminologia**, n. 12, setembro de 2010.

SAMPSON, R. J. Crime in Cities: The Effects of Formal and Informal Social Control. In: TONRY, Michael; NORRIS, N. *Crime and Justice*, v. 8. Chicago: University of Chicago Press, 1986.

_____.; STEPHEN, S. R.; EARLS, F. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of Collective Efficacy. **Science**, v. 277, 1997, p. 918-24.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **As raízes do crime**: um estudo sobre as estruturas e as instituições da violência. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SANTOS, Márcia Andréia Ferreira, Geografia dos crimes violentos em Uberlândia – MG. **Revista da ANPEGE**, v. 12, n. 19, jul./dez. 2016, p. 166-182.

SARAIVA, Railda. **Poder, violência e criminalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

SHAW, Clifford R., McKAY, Henry D. **Juvenile delinquency and urban areas – a study of rates of delinquents in relation to differential characteristics of local communities in American cities**. Chicago: The University of Chicago Press, 1942.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis; ARAÚJO JUNIOR, Ari Francisco de; SHIKIDA, Claudio D.; BORILLI, Salete Polônia. Determinantes do comportamento criminoso: um estudo econométrico nas Penitenciárias Central, Estadual e Feminina de Piraquara (Paraná). **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 125-148, 2006.

SILVA, Bráulio; MARINHO, Frederico Couto. Urbanismo, desorganização social e criminalidade. In: **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014, p. 23-29.

SILVA, Heloísa Helena Correa da; FERREIRA, Luciana Paes Barreto; BARROS, Maria Lúcia. Estado/Sociedade e o controle social. **DIVERS@ Rev. Elet. Interdisc**. Matinhos, v.1,

n. 1, p. 23-39, jul./dez. 2008.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

SILVA, Luis Antonio Machado da. Violência e ordem social, In: **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014, p. 23-29.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús Maria. **Aproximación al derecho penal contemporáneo**. Barcelona: Bosch, 1992, 425 p.

SILVESTRE, Juliana Queiroz. **A legitimidade do direito de punir em decorrência do não cumprimento das obrigações constitucionais pelo Estado**. 2008. 134f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2008.

SIQUEIRA, Maria da Penha. **Industrialização e empobrecimento urbano: caso da grande vitória 1950-1980**. Vitória: Edufes, 2001.

SKOGAN, Wesley G. Disorder and crime. In: WELSH, Brandon C., FARRINGTON, Davi P. **The Oxford Handbook of Crime Prevention**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 173-188.

SOARES, Luis Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Revista de Estudos Avançados**, vol.17, n. 47, São Paulo, Jan./Abr. 2003.

SOGAME, M. Rudimentos para o exame da urbanização em sua fase crítica: uma aproximação ao conceito de segregação socioespacial. In: **Revista geógrafares**. Vitória: Edufes, n. 2, 2001, p. 95-103.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – as garantias processuais penais?** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SUTHERLAND, E. **The professional thief**. Chicago: University of Chicago Press, 1937.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade: Violência urbana e a Escola de Chicago**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TEODÓSIO. Armindo dos Santos de Sousa. **Escola de Chicago: heranças para o pensamento social contemporâneo sobre as cidades**. Trabalho apresentado no XI Congresso Brasileiro de Sociologia. 1 a 5 de setembro de 2003, UNICAMP, Campinas, São Paulo.

THOMAS, William I. **The Unadjusted Girl with cases and standpoint for behavior analysis**. New York: Little, Brown & Co, 1923.

_____. ZNANIECKI, F. **The polish peasant in Europe and America**. Nova

York: Knopf, 1927.

VALENTE, Manoel Monteiro Guedes (Coord.). **Urbanismo, Segurança e Lei**. Tomo I, Évora: Almedina, 2009.

_____. **Urbanismo, Segurança e Lei**. Tomo II, Évora: Almedina, 2009.

_____. As novas tecnologias de prevenção criminal e o urbanismo: o caso da videovigilância. In: VALENTE, Manoel Monteiro Guedes (Coord.). **Urbanismo, Segurança e Lei**. Tomo II, Évora: Almedina, 2009, p. 39-58.

_____. **Segurança um tópico Jurídico em reconstrução**. Lisboa: Âncora Editora, 2013.

_____. **A Polícia do Estado Democrático de Direito**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

VALENTIN, Fernando Farias, PINEZI, Ana Keila Mosca. Indivíduo e sociedade no pensamento social da Escola de Chicago. **Revista Agenda Social**, v. 3, n. 6, S/D, disponível em:

http://www.revistaagendasocial.com.br/files/journals/Revistas/REVISTA_AGENDA_SOCIAL_V6_N3.pdf Acesso em 14 de fevereiro de 2018.

VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. São Paulo: Navegar Editora, 2010.

VESENTINI, José William. **Brasil – sociedade e espaço**. 21. edição. São Paulo: Ática, 1994.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mortes matadas por armas de fogo no Brasil 1979- 2003**. Brasília: Unesco, 2005.

_____. **Mapa da violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

_____. **Mapa da violência 2016: homicídio por armas de fogo no Brasil**. Rio de Janeiro: FLACSO, 2016. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf Acesso em 19 de fevereiro de 2018.

WELSH, Brandon C., FARRINGTON, David P. **The Oxford Handbook of Crime Prevention**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

WILSON y KELLING, “Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal”, In: **Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo**. Diez textos fundamentales del panorama internacional, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, p. 307-325.

WIRTH, Louis: O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otávio (org.). **O Fenômeno**

Urbano, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1979.

YACOBUECCI, Guillermo J. **La deslegitimación de la potestad penal**. Buenos Aires: Ábaco, 2000.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. El sistema penal em los países de América latina. In: ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. (Org.). **Sistema penal para o terceiro milênio: atos do colóquio Marc Ancel**. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 221-236.

_____. Globalização e sistema penal na América Latina: da segurança nacional à urbana. **Discursos sediciosos**. Crime, direito e sociedade. Rio de Janeiro, ano 2, n. 4, p. 25-36, 2º. Semestre de 1997.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso. Violência e crime no Brasil da redemocratização. In: Violência e mal-estar na sociedade. **São Paulo em perspectiva**, v. 13, n. 3, 1999.

ZILLI, Luís Felipe. **O Bonde tá Formado**: gangues, ambiente urbano e criminalidade violenta. Belo Horizonte, 2011. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia e Antropologia, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

_____. Grupos delinquentes. In: **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014, p. 101-109.

